عدد خاص

عالم المعرفة

299
ديسمبر
2003
يناير
2004

جامعة الدول العربية

مدخل إلى المستقبل

تأليف: د. مجدي حماد

سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت



المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب

عالم المعرفة

سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت

صدرت السلسلة في يناير 1978 بإشراف أحمد مشاري العدواني 1923-1990

299

جامعة الدول العربية

مدخل إلى المستقبل

تأليف: د. مجدي حماد

السيد الأمين العام
للمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب
ص.ب: 28613 - الصفاة - الرمز البريدي 13147
دولة الكويت
تليفون : ٢٤٣١٧٠٤ (٩٦٥)
فاكس : ٢٤٣١٢٢٩ (٩٦٥)
الموقع على الإنترنت:
www.kuwaitculture.org.kw

ISBN 99906 - 0 - 124 - 0

رقم الإيداع (٢٠٠٤/٠٠٠٥٣)

جامعة الدول العربية

مدخل إلى المستقبل

طبع من هذا الكتاب ثلاثة وأربعون ألف نسخة

مطابع السياسة ـ الكويت

شوال/ذو القعدة ١٤٢٤ ـ ديسمبر ٢٠٠٣/يناير ٢٠٠٤

المحتوى

تصدير

«بيت العرب» مصطلح درجنا منذ نعومة أظفارنا على استخدامه للإشارة إلى جامعة الدول العربية، المشروع الحلم لكل عربي كان همه الحفاظ على هوية الأمة ودفع مسيرتها للحاق بركب الحضارة الإنسانية. ولكن واقع التجربة كان أدنى بكثير من الحلم، وكان لا بد من وقفة مع النفس لمواجهة سؤال مهم ضمن كم من الأسئلة المصيرية، التي طرحتها علينا متغيرات واقعنا المعاصر، وألزمتنا تحدياتُها جميعا بمواجهتها.

كيف لبيت العرب أن يبقى جديرا بهذه التسمية؟ وكيف لهذه المنظمة أن تسهم في رسم معالم مستقبل مشرق لهذه الأمة؟ سؤال ملح، شغل الأذهان طويلا على المستوى الشعبي، وبلغ ذروته على المستوى الرسمي في مؤتمر القمة العربية الذي عقد في المملكة الأردنية الهاشمية في ٢٧ مارس ٢٠٠١، حين كلف فيه القادة العرب الأمين العام الجديد عددا من المهمات، كان في مقدمتها تطوير العمل في جامعة الدول العربية ومعالجة مشكلاتها المالية والإدارية، ووضع التصورات النهائية حول تطوير منظومة العمل

«كيف لبيت العرب أن يبقى جديرا بهذه التسمية؟ وكيف لهذه المنظمة أن تسهم في رسم معالم مستقبل مشرق لهذه الأمة؟»

المشرف العام
لسلسلة عالم المعرفة

العربي المشترك، على أن تأخذ بعين الاعتبار التطورات الدولية والإقليمية على المستويين السياسي والاقتصادي للنهوض بعمل الجامعة لمواكبة التكتلات والتجمعات الدولية الأخرى. هذه التصورات والمشروعات من المقرر أن تناقش في اجتماع القمة الذي يعقد بتونس في ٢٨ مارس ٢٠٠٤، والذي أدرج موضوع تطوير أداء الجامعة بوصفه أول البنود في جدول أعماله.

من هنا كانت أهمية هذا الكتاب، وحرص سلسلة «عالم المعرفة» على إصداره في عدد خاص، وفي توقيت سابق لانعقاد مؤتمر القمة العربية. ففي هذا الكتاب يحاول الأستاذ الدكتور مجدي حماد ـ بوصفه متخصصا أكاديميا في الشؤون العربية وخبيرا في شؤون جامعة الدول العربية التي عاش ما يقارب خمسة عشر عاما بين أروقتها، متنقلا بين عدد كبير من المناصب فيها ـ استشراف الإجابة عن التساؤلات المطروحة حول مستقبل جامعة الدول العربية من خلال مناقشة الخلفيات التاريخية والظروف التي أدت إلى ظهور مشروع الجامعة وواكبت نشأتها، ومن ثم تشخيص العقبات والمعوقات السياسية والإدارية والمالية التي واجهت الجامعة وحدت من فعالية أدائها، ويختم ذلك بمناقشة الدور الذي يجب أن تضطلع به الجامعة في حياة الأمة العربية في مطلع القرن الواحد والعشرين، وكيفية تطويرها وتفعيل أدائها للنهوض بهذا الدور بالكفاءة المطلوبة من خلال عرض الأفكار الأساسية التي طرحتها المشروعات العربية المقدمة من المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية واليمن والسودان في هذا الشأن، وقد تناول الدكتور حماد في كتابه كلا منها بالبحث والتحليل، خاصة فيما يتعلق بإصلاح مسارات التعاون الاقتصادي العربي، واتفاقية الدفاع العربي المشترك، واتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية في إطار منطقة التجارة العربية الحرة، وغيرها من المسارات المشتركة سياسيا وإعلاميا وثقافيا واجتماعيا.

ومن الجدير ذكره في هذا المقام، أن دولة الكويت ـ التي أثبت التحرك الدبلوماسي لحكوماتها المتعاقبة منذ عام ١٩٩١ أنها ترتكز على نهج ثابت في توجهاتها الخارجية سماته الأساسية الانفتاح والانتماء العربي على رغم كل محاولات حجب الحقائق التي حاول بعض الأطراف تكريسها ـ قد كانت من أوليات الدول العربية التي تبنت الدعوة إلى إصلاح الجامعة بهدف خلق نظام عربي فاعل قائم على المصالح المشتركة وليس العواطف أو المصالح الذاتية.

وبصفتها واحدة من الدول الراعية لكل الجهود المبذولة لتطوير عمل الجامعة العربية، بحكم أنها من الدول التي تساهم بنسبة مؤثرة في موازنتها (١٤٪)، فقد أكدت الكويت، في أكثر من مناسبة، ضرورة تعديل هيكل الجامعة وأسلوب عملها بما يحقق لهذه المنظمة دورا أكبر في حل القضايا العربية، وذلك على اعتبار أن الظروف الحالية هي الأكثر مواءمة لمعالجة الأخطاء والإفادة من الخبرات التي وفرتها العقود الستة الماضية من عمر الجامعة.

ويبقى أن نقول إن سلسلة «عالم المعرفة» منذ عددها الأول اختارت أن يكون ما يعني القارئ العربي همها الأول والأخير. واليوم، وهي تخطو أولى خطوات عامها السابع والعشرين، ما زالت مبقية على اختيارها وثابتة عليه. ومن هنا كان اختيارنا لهذا الكتاب، الذي يقدم دراسة التزمت بمنهجية علمية عالية، لواحد من المواضيع ذات الأهمية الاستثنائية في توقيت وظرف استثنائيين. كما يطرح علينا رؤية خاصة، قد لا نتفق مع أكثر من جانب منها، لكنها مع ذلك تستحق منا كل الاحترام. ونأمل، ونحن نترقب نتائج القمة المقبلة، أن يسهم هذا الكتاب في إثراء الحوار القائم في الساحة العربية حول الدور المستقبلي لجامعة الدول العربية، كما نأمل أن تكون قرارات القمة المقبلة بهذا الخصوص علامة فارقة في تاريخ هذا الصرح المهم وولادة جديدة لـ «بيت متجدد للعرب».

المشرف العام

لسلسلة «عالم المعرفة»

مقدمة

«فلنتصور وطنا عربيا... من دون الجامعة!»

المؤلف

كان إنشاء جامعة الدول العربية عام ١٩٤٥ حدثا بارزا على مستوى النظام العربي، الذي أخذت ملامحه تتشكل مع انتهاء الحرب العالمية الثانية.

ومن الضروري، بداية، التمييز بين «النظام العربي» و«جامعة الدول العربية»؛ فقد جرت العادة في الدراسات العربية على الربط بين نشأة «النظام العربي» ونشأة «المنظمة» الخاصة به، وهي جامعة الدول العربية. ويمكن الاتفاق مع هذا التوجه إذا كان المقصود هو تحديد الجانب المؤسسي من هذا النظام. ولكن هذا الجانب يشكل عنصرا واحدا فقط من عناصر «النظام»؛ بالإضافة إلى عنصري: العقيدة أو الأيديولوجية من ناحية، والحركة أو التفاعلات والسلوك، من ناحية أخرى. ومن هذا المنظور، يلاحظ أن النظام العربي قد نشأ بعد تفتت الدولة العثمانية، وبعد أن برز على السطح ما للمنطقة العربية من هوية متميزة، ومصالح خاصة، ومقتضيات أمن مختلفة، فضلا عن مجموعة من القيم والمعايير السلوكية، حجب الاستعمار معظمها لكنها باتت تلح في الظهور.

ومعنى ذلك أن النظام العربي بدأت بشائره في وقت مبكر، قبل أن تجتمع كلمة حكومات دول قليلة منه مستقلة على إنشاء الجامعة. وهذه النظرة إلى العلاقة بين «النظام» و«المنظمة» تقود إلى دراسة علاقة الجامعة بالنظام العربي، حيث كانت علاقة تأثير وتأثر تبادلية، ولكن أثر النظام أو السياسات العربية على الجامعة كان مدمرا، ويغلب الظن أنها المنظمة الإقليمية الوحيدة التي حرمت أهم خصائص المنظمات الدولية؛ وهي توافر الإرادة الذاتية والشخصية المستقلة تجاه أعضائها، وغموض العلاقة القانونية بينها وبين هؤلاء الأعضاء. ويبدو أن المطلوب الآن هو محاولة إنعاش المنظمة لكي تنهض بإقالة عثرات النظام، فلا تزال الجامعة إطارا للعمل وسط ركام الحطام العربي.

إن النظام العربي يتمثل في شبكة كثيفة معقدة من العلاقات والتفاعلات والروابط، الحكومية والشعبية، الرسمية وغير الرسمية، تبلور بعضها في شكل مؤسسات وأبنية، والبعض الآخر يحدث بين أفراد وجماعات دونما شكل قانوني أو بنائي محدد. أما جامعة الدول العربية فهي أحد رموز ومعالم هذا النظام التي لها صفة حكومية ورسمية، ومن ثم فالجامعة جزء من كل.

وفي إطار هذا النمط من العلاقات والتفاعلات يلاحظ أن إنشاء الجامعة صاحبه تبلور مجموعة من القضايا والتحديات الكبرى في مواجهة الأمة العربية وأقطارها في مرحلة ما بعد الاستقلال. واللافت للنظر، حقا، أن بعض هذه القضايا والتحديات استمر بأشكال متعددة وتحت أسماء مختلفة طوال العقود التالية، كما تكشف عن ذلك النظرة العامة إلى تطور العمل العربي المشترك منذ إنشاء الجامعة، حتى الوقت الراهن. ومن ذلك على سبيل المثال:

١ ـ استمرار القضايا الكبرى منذ نشأة الجامعة دون حل أو حسم، وعلى رأسها قضية فلسطين، وقضية الوحدة العربية ذاتها.

٢ ـ الصراع منذ البدء بين أصحاب الحد الأدنى وأصحاب الحد الأقصى في العمل العربي المشترك، وانتصار أصحاب الحد الأدنى في معظم الحالات.

٣ ـ نشأة واستمرار سياسة المحاور والتكتلات في صلب النظام العربي، وبالتبعية في داخل مؤسساته، وفي مقدمها الجامعة. وقد تغيرت المجموعات حول كل محور أو تكتل، ولكن الظاهرة نفسها استمرت.

٤ ـ تعرّض النظام العربي لظاهرة الاختراق الأجنبي، وقد تمثل ذلك بداية في الدور الأجنبي الذي هدف إلى احتواء محاولات التوصل إلى صياغة مؤسسية للعمل العربي المشترك. ولا ينصرف ذلك إلى الدور البريطاني فقط، كما هو شائع، ولكن كان هناك أيضا الدور الفرنسي والدور الصهيوني، اللذان سعيا إلى محاربة الوحدة العربية وإرساء مؤسسات العمل العربي المشترك، بشتى الوسائل. كذلك يلاحظ أن الدول الكبرى حاولت، ولا تزال تحاول، أن تستخدم المحاور العربية لمصلحتها.

٥ ـ استمرار الهجوم، منذ البدء أيضا وحتى الآن، على الجامعة، وعلى غيرها من مؤسسات النظام العربي، وتحميلها مسؤولية السلبيات السابقة وغيرها.

ويركز هذا البحث أساسا على «مؤسسات» النظام العربي من زاوية ارتباطها بمسألة الوحدة. ولذلك، فهو يتخذ من إنشاء الجامعة نقطة انطلاق، كما يركز عليها باعتبارها أولى وكبرى مؤسسات النظام العربي ـ من ناحية، وباعتبارها تعكس ظروف مؤسسات النظام العربي الأخرى وأحوالها ـ من ناحية أخرى. فلا شك في أن مرور ستة عقود على إنشاء الجامعة، وما تفرع عنها أو نشأ بجانبها من مؤسسات، يعطينا الآن فرصة كافية لتقييم دور الجامعة في وطننا العربي، لتقدير أسباب هذا الهجوم الذي تتعرض له، ولتحديد مدى «شرعيته» بالتالي.

وفي ضوء هذا التقييم يمكننا أن نقول: وإذا كان هذا هو الحال، إن سلبا أو إيجابا، فلنتصور «وطنا عربيا ... من دون الجامعة»! حيث سنكتشف أننا في الحقيقة، لن نبقى إزاء «وطن واحد»، مهما تعددت وتنوعت مجالات خلافاته، وإنما إزاء «عالم» بكل ما تعنيه الكلمة من معان.

ومن ثم ستتفرع الدراسة إلى ستة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: أصول أزمة الجامعة

الفصل الثاني: الجامعة والنظام العربي

الفصل الثالث: محاولات تطوير الجامعة

الفصل الرابع: مستقبل الجامعة

الفصل الخامس: عهد عمرو موسى ـ أمين عام جديد.. نظام قديم

الفصل السادس: المبادرات والمقترحات الجديدة

وسيبدأ العرض بالحديث عن «الأصل» أي عن هذا «الوطن العربي الواحد»، وكيف تفرقت به السبل، وتكالبت عليه القوى، حتى أصبحت القطرية والتجزئة بمثل هذا العمق حتى تكاد تطغى على الأصل؟ وما هي

علاقة ذلك بالمنظمات الإقليمية العربية وفي مقدمها جامعة الدول العربية؟ وهل أصبحت دليلا على التجزئة، أم هي على العكس من ذلك، خطوة على طريق الوحدة؟

يقود ذلك إلى تحليل مؤسسات النظام العربي، بالتركيز على تطور جامعة الدول العربية، ومحاولات تطويرها، للبحث عن مكمن الأزمة التي تعترض سبيل هذه المؤسسات، وهل هي أزمة في النصوص أم هي أزمة في النفوس؟ وسنجد أن ذلك يقودنا بالضرورة إلى الحديث عن «المتغير الأصيل» في تفسير أزمة النظام العربي ومؤسساته، والمتمثل في غياب أو ضعف الإرادة السياسية العربية، وإلى التساؤل عن مظاهر ذلك وأسبابه. وهذا هو المدخل الطبيعي والمنطقي لمعالجة العلاقة بين النظام العربي والجامعة . إن المنهج المتقدم يجمع في التحليل بين العوامل الذاتية المتعلقة بالجامعة في ذاتها من ناحية، والعوامل الموضوعية المتعلقة بالنظام العربي الذى تعمل الجامعة في إطاره من ناحية أخرى.

و هكذا نصل إلى التقييم: تقييم الجامعة بين الإيجابيات والسلبيات من ناحية، واستشراف مستقبل الجامعة ذاتها من ناحية أخرى. وفي هذا السياق يتطرق البحث إلى مسألة «بديل جامعة الدول العربية» ـ المطروحة للمناقشة بقوة في هذه المرحلة ـ ويقتضي التحليل أن نتساءل: عن أي «بديل» نتكلم؟ فقد يكون من المثير للتأمل أن «مسألة البديل» كانت مطروحة على الدوام منذ نشأة الجامعة! بل إن الجامعة، في حد ذاتها، كانت «بديلا» حين قيامها، بأكثر من معنى. وحتى توضع «مسألة البديل» في إطارها الأكثر شمولا، والأكثر صراحة، تنبغي الإشارة إلى حقيقة الارتباط العضوي بين «النظام» و«المنظمة»؛ أي بين النظام العربي والجامعة، لأن دعوى «البديل» الحقيقية إنما ترفع في وجه النظام العربي ذاته، ويأتي البحث عن بديل المنظمة – بديل الجامعة – في هذا السياق، وليس في أي سياق آخر.

و لذلك، لابد من متابعة هذا المنطق من مقدماته التاريخية والسياسية، العربية والعالمية، حتى يجيء تقييم الجامعة، واستشراف مستقبلها، منطقيا وموضوعيا.. خصوصا بعد تولي عمرو موسى مهام منصبه أمينا عاما سادسا للجامعة.. حيث بدأ الجدال بين الأمين العام الجديد والنظام القديم!

د. مجدي حماد

١ أصول أزمة الجامعة

توضح خبرات التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي الحديثة، أن كل «قومية» تسعى إلى أن تتجسد في «كيان سياسي» محدد هو «الدولة».. وبتعبير أكثر دقة: «الدولة ـ القومية». وقد يتحقق هذا الكيان السياسي في بعض الأحيان، وقد لا يتحقق في أحيان أخرى، لكن كل «قومية» تبحث عن كيانها السياسي، أي تبحث عن «دولتها» الخاصة بها.

ومن هذا المنطلق، فإن الكيان السياسي للقومية العربية هو الدولة العربية الواحدة، أي توحيد هذه الكيانات المنتشرة على امتداد الأرض العربية، في إطار كيان واحد ووحيد. فإذا كانت يقظة القومية العربية قد بعثتها أصول تستند جذورها العميقة إلى الصلات الثقافية ـ ثروة اللغة العربية، وذكرى القرون العديدة التي سادت فيها الثقافة العربية حوض البحر المتوسط، ثم الدين الإسلامي ـ كل ذلك كوّن تقليدا تاريخيا متصلا ساهم في إرساء شعور بين العرب ينزع إلى الوحدة السياسية والاستقلال. ولذلك، يلاحظ أن فترات النهضة القومية التي شهدها الوطن العربي، كانت ولا تزال، تمثل شكلا من أشكال البحث عن الكيان السياسي لحركة القومية العربية.

«ينبغي أن نكف عن القول إن إنشاء جامعة الدول العربية إنما جاء ـ حصرا ـ نتيجة مؤامرة بريطانية»

المؤلف

«إن ظروف إنشاء الجامعة في عام ١٩٤٥، وسلوكها منذ ذلك الحين، يضع أيدينا على مفتاح هذه الأزمة»

المؤلف

ومعنى ذلك، أن «خصوصية» النهضة القومية العربية، التي رسخها ذلك التقليد التاريخي المتواصل، تتمثل في عملة ذات وجهين: الاستقلال ـ على ناحية، والوحدة ـ على الناحية الأخرى. ومع ذلك فإن فرض التجزئة على الوطن العربي قد أدى ليس فقط إلى الفصل بينهما، حيث قام الاستقلال ولكن من دون الوحدة، وإنما أدى أيضا إلى تفريغ الاستقلال من مضمونه الحقيقي، حيث أصبح ستارا يخفي حقيقة التبعية للغرب، وخصوصا مع ما يقوم بينها وبين التجزئة ـ والتخلف أيضا ـ من رابطة عضوية.

في ضوء ما تقدم، تقتضي متابعة «أصول أزمة الجامعة» تحليل مجموعتين من العوامل، أولاهما: مواريث النشأة التاريخية، وثانيتهما: محددات الحركة السياسية. ومن ثم يمكن الانتقال إلى استخلاص خبرة التاريخ ـ أي تاريخ مسيرة الجامعة في ظل هذه المواريث وتلك المحددات، وما تنطوي عليه من دروس للمستقبل من ناحية، وتقييم هذه المسيرة ـ أي مسيرة الجامعة، بين الإيجابيات والسلبيات من ناحية أخرى.

أولا: مواريث النشأة التاريخية

يمكن القول إن نقطة البدء في تحديد أصول أزمة الجامعة إنما تتجسد في عرض التسوية التاريخية التي فرضها الغرب على المنطقة، المتمثلة في ظاهرة التجزئة، بكل ما ترتب عليها من آثار ونتائج، لا تزال تفعل فعلها في الوطن العربي حتى الآن من ناحية، وطبيعة الرد العربي على تلك التسوية. وبهذا تكون الدراسة قد استكملت عرض الإطار التاريخي للمباحثات التي أدت إلى إنشاء جامعة الدول العربية، هذه المباحثات التي وصفت في حينها بأنها مباحثات الوحدة العربية! وبناء على ذلك تتضمن هذه المجموعة العناصر الأساسية الآتية:

١ ـ الاستقلال.. والوحدة.

٢ ـ التحدي الغربي.

٣ ـ الاستجابة العربية.

٤ ـ مباحثات الوحدة العربية.

١ـ الاستقلال... والوحدة

لقد شهد الوطن العربي فترتين من فترات النهضة القومية في تاريخه الحديث، وهما فترتان يقوم التمييز بينهما على سبيل التصنيف والتحليل: النهضة القومية الأولى حدثت في مواجهة الاضطهاد القومي الذي تعرض له العرب من قبل القومية التركية العنصرية الطاغية، والنهضة القومية الثانية، التي لا تزال تطوراتها متواصلة، انطلقت في مواجهة الاضطهاد القومي الذي تعرض له العرب من قبل الحركة الاستعمارية الغربية التي اجتاحت المنطقة منذ أواخر القرن التاسع عشر. وفي خلال هاتين الفترتين من فترات النهوض القومي، كان التوجه السياسي السائد في الوطن العربي، هو أن هذا النهوض القومي لا بد من أن يجد كيانه السياسي، الذي يتمثل ليس في الخروج على الاضطهاد القومي الذي تعرّض له العرب فقط، أو في الحصول على الاستقلال الوطني فحسب، وإنما يتمثل أيضا في إقامة الدولة العربية الواحدة أيضا، أي في إنجاز الوحدة العربية.

ويمكن القول إن هذا التصور يستمد جانبا من دوافعه ومسوغاته من حقيقة أن حصول الأقطار العربية على الاستقلال لم يرتبط تلقائيا بقيام الوحدة؛ لأن فرض التجزئة على الوطن العربي، الذي اقترن بتعدد قوى الاستعمار وتنوع أساليبها في العنف والسيطرة، قد انتهى إلى تحويل النضال القومي العربي إلى نضال قطري ضيق الأفق، في أغلب الأحوال. وكان الأكثر خطورة من ذلك أن «طبقة الأعيان»، والبورجوازية التقليدية الكبيرة، التي تصدّت لقيادة «الكفاح» من أجل الاستقلال السياسي، قد تعاونت مع الاستعمار الغربي في سبيل الحفاظ على مواقعها كطبقة حاكمة متميزة. وكان همها في «الكفاح» أن تحل محل الأجنبي، وتنشئ دولة قطرية تؤمن مصالحها، بحيث «تنحصر سرقة الأمة في أبناء أمة» ـ على حد تعبير فانون [1] ـ لا أن تبدل طبيعة الحكم، ولا أن تؤسس نظاما جديدا يكفل الحرية والمساواة للشعب، ويمكّن المجتمع من مواجهة التحديات التاريخية التي تعصف به، وفي مقدمتها قوى التجزئة.

لقد اتصفت مرحلة الصراع الأولى، منذ بدء النهضة المعاصرة، بكفاح العرب القطري بقيادة هذه الطبقة، التي اتفقت، في الواقع، مع مصالح العائلات والطبقات والفئات التقليدية، فاستمرت الأوضاع على ما هي عليه،

حتى بعد انتهاء الاستعمار المباشر. لقد فرضت هذه الطبقة الحاكمة نفسها على الشعب بمعونة الاستعمار، بإقامة دولة قطرية مبنية على التسلط والإفقار. وبقدر ما كان الشعب يقاومها، كانت تلجأ إلى الاستبداد، فنشأت حلقة مفرغة في العلاقة بين الشعب والسلطة في مختلف الأقطار العربية، وهذه الحلقة المفرغة هي في صميم الأزمة السياسية العامة.

بذلك كان التفتت العربي، فنشأت الكيانات المصطنعة بعد الحرب العالمية الأولى، وبرزت «الدولة القطرية» ضد الشعب، وفوقه، وعلى حسابه. أما على الصعيد القومي فقد ظلت هذه الطبقة تعتمد على الغرب ليحميها من شعوبها، وشكلت معه حلفا ضد قوى التحرر. وحتى في القضايا القومية الأساسية ـ مثل قضية فلسطين ـ فقد اكتفت بالدعم الشفهي، فيما مارست ضغوطا على قوى التحرر في سبيل المساومة والقبول بالأوضاع القائمة.

وهكذا، ففي ظل هذه الطبقات الحاكمة، ترسخت تجزئة الوطن العربي إلى كيانات مقتطعة لها بالذات، فتشكلت «إقطاعيات» سياسية شبيهة بالإقطاعيات الاقتصادية في ظل الحكم العثماني، مع فارق شكلي هو زوال الخلافة وملكيتها الرسمية للبلاد، وتحوّل التاريخ العربي إلى «تاريخ ملوك الطوائف» الذي ساد في زمن الأندلس [٢].

ومن ناحية أخرى، سعى الاستعمار الغربي إلى ترسيخ النزعة القطرية والهوية المحلية التي تدور حولها معالم «الدولة» ومؤسساتها: العلم والنشيد الوطني، والحكومة، والجمارك، والشرطة، والجوازات، والجيش، والعملة، والنظم الإدارية والثقافية والاقتصادية. كما سعى إلى إضعاف الفكرة القومية والهوية العربية التي لا يجسدها مثل هذه المعالم المادية الملموسة؛ وشجع دعوات مشبوهة، كالفينيقية والفرعونية والبربرية، وغذّى الخصوصية القطرية بمسوغات، بعضها من الماضي البعيد، وبعضها من الماضي القريب، وبعضها من الطبيعة أو من الثروة، وبعضها من الملامح الاجتماعية أو النفسية.

وحين حصلت بعض البلدان العربية على الاستقلال، بموجب معاهدة «الصداقة والتحالف» التي أبرمها مع الأجنبي، بذل هذا الأجنبي قصارى جهده ليحمّل «الاستقلال» معنى عكسيا، بحيث لا يكون استقلالا حقيقيا عن الأجنبي، بل استقلالا عن الإخوة أساسا، وأن تكون لكل «وطن عربي مستقل» ذاتية و«خصوصية» تميزانه عن «الأوطان» العربية الأخرى [٣].

ومع ذلك فقد استمرت سيطرة الطبقة البرجوازية التقليدية الكبيرة، في معظم الأقطار العربية، على رغم عوامل المقاومة الوطنية والقومية، حتى مطلع الخمسينيات، عندما تمكنت العناصر الوطنية، بقيادة الطبقة المتوسطة الجديدة وعناصر البرجوازية الوطنية الصغيرة، من الوصول إلى السلطة عن طريق الانقلابات العسكرية، والأحزاب السياسية، والثورة ضد الاستعمار والطبقات المتعاونة معه، في بعض الأقطار العربية. ولذلك يلاحظ أن «قضية الوحدة العربية» لم تطرح ضمن أسباب التدخل من أجل التغيير في هذه المرحلة المبكرة، بخاصة تدخل الجيوش، وإن كان من الصحيح أن مشكلات التجزئة هي التي حرضت على التغيير. وفضلا عن ذلك، يلاحظ أن ظاهرة التجزئة، بما فرضته من اختلال جذري عام في الوطن العربي على مستوى العقيدة والكيان، هي التي دفعت بالمخططات العربية إلى داخل الجيوش القطرية [٤].

وفي ضوء ما تقدم، يلاحظ أن توحيد الوطن العربي في كيان قومي سياسي، كان ولا يزال مطلبا جماهيريا يرنو إليه أبناء هذه الأمة في مواجهة تحديات خارجية وداخلية متنوعة، واستجابة لدواع ومقومات طبيعية وإنسانية وتاريخية عديدة. وقد شغلت مجموعات النخبة المثقفة والسياسية نفسها بهذا المطلب منذ أواخر القرن التاسع عشر. وبدأ بعضها يدخل في تجارب وممارسات واقعية جزئية لتحقيق هذا التوحيد منذ ما بعد الحرب العالمية الثانية. وعلى رغم تعثر معظم هذه التجارب أو فشلها، فإن المحاولات لا تزال مستمرة، وهو الأمر الذي يدل على عمق هذا المطلب الجماهيري استجابة للدواعي والمقومات الطبيعية والإنسانية والتاريخية، وفي مواجهة التحديات الخارجية والداخلية نفسها التي فرضت ذاتها منذ قرن من الزمان.

٢ - التحدي الغربي

يمكن القول إن الحصار الزهيد لمحاولات التكامل العربي خلال العقود الماضية، يرجع، فيما يرجع إليه، إلى التطور السياسي - الاجتماعي - الاقتصادي المشوه للأقطار العربية خلال القرنين الماضيين. فمع بدايات القرن التاسع عشر، بدأت الهياكل الاجتماعية التقليدية في الوطن العربي بالتآكل والانهيار التدريجي. ولكن بدلا من أن تحل محلها هياكل اجتماعية

حديثة، مثلما حدث في العالمين الرأسمالي والاشتراكي، استبدلت بها هياكل مشوهة تختلط فيها عناصر قديمة بعناصر حديثة، بشكل غير متسق أو منتظم. وهو ما يفترض عرض التسوية التاريخية التي فرضها الغرب على الوطن العربي، كما تجسدها ظاهرة التجزئة من ناحية، وموقف الغرب من محاولات النهضة القومية العربية في مجالات التنمية والديموقراطية والوحدة من ناحية أخرى.

أـ التسوية الغربية: أصل التجزئة

حينما ظهرت دعوة القومية العربية بمعناها الحديث في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، كان العالم الغربي في عنفوان ثورته الصناعية الرأسمالية بعد أن كان قد استكمل ثورتيه السياسية والاجتماعية خلال قرن سابق. وكان هذا التزامن التاريخي عاملا أساسيا في تشويه التطور السياسي ـ الاجتماعي ـ الاقتصادي للوطن العربي. فبدلا من أن تنمو الدعوة القومية العربية، وتجسد نفسها سياسيا بتحقيق الوحدة السياسية، وجدت نفسها في مواجهة هجمة إمبريالية شرسة من دول الغرب الرئيسية جميعها. وبين سنتي ١٨٣٠ و١٩٢٠ وقع الوطن العربي في قبضة هذه الدول (٥)، وتعرض لعنفها وعنفوانها واستغلالها.

فمنذ الاحتلال الفرنسي للجزائر عام ١٨٣٠، إلى السيطرة البريطانية ـ الفرنسية الكاملة على الوطن العربي عامي ١٩١٨ ـ ١٩١٩، إلى إلغاء الخلافة رسميا عام ١٩٢٤، استطاع الغرب تدريجيا أن يصفي، لأول مرة في التاريخ، الكيان العربي ـ الإسلامي الموحد نهائيا، وأن يحكم أغلبية أقطاره حكما مباشرا، وأن يفرض أسلوبه في الإدارة والتشريع، ومنهجه في التربية، ونمطه في الاقتصاد، وأن يلحق المنطقة بدورته الرأسمالية العالمية، فيجعل منها مصدرا للمواد الخام، وسوقا استهلاكية لمنتوجاته، وممرا استراتيجيا لطرق تجارته (٦). وأصبحت مؤثراته الحضارية، تبعا لذلك، تنفذ إلى المجتمعات العربية بقوة واندفاع من دون أن يكون لهذه المجتمعات حرية الاختيار أو الرفض في ظل شخصية جماعية مشتركة متماسكة.

ويلاحظ أنه مما زاد الموقف تعقيدا أن الجديد الذي أتى به الغرب، لم يكن جديدا واحدا. فقد جاءت أوروبا إلى هذه المنطقة بكل صراعاتها وتناقضاتها وتراكم عصور حضارتها، دفعة واحدة، وألقت بالعبء كله على

عاتق الجيل الذي حاول الاضطلاع بمهمة التجديد والذي أصابته الحيرة، أمام التناقضات الجدية، إضافة إلى حيرته في مصارعته لقديمه وعناصره المتعددة، فكان بحق جيل الحيرة. لقد نتج عن ذلك سوء استيعاب وهضم للمؤثرات الغربية، أدى إلى ارتباك واضطراب في تلك المجتمعات، واختلال التوازن إلى حد كبير بين موروثها وجديدها.

لقد أدى سقوط الوطن العربي في براثن الهيمنة الغربية إلى عدة نتائج طويلة المدى، لاتزال آثارها تفعل فعلها حتى الآن، بخاصة أنها استهدفت أسس الكيان والمعتقد، واستتبعت بالتالي تناقضات وصراعات عديدة. ومن بين هذه النتائج [٧]:

(١) تفتت طاقة النضال الموحد، ضد السيطرة العثمانية التي كانت في النزع الأخير، إلى حركات وطنية قطرية، انشغلت بالكفاح ضد الاحتلال الأجنبي في كل قطر عربي على حدة. وفي الوقت الذي بدأ فيه بعض هذه الحركات الوطنية يصل بأقطارها إلى حافة الاستقلال السياسي، كانت إسرائيل قد ولدت، بدعم مباشر وغير مباشر من الدول الاستعمارية نفسها التي كانت قد احتلت الوطن العربي. وانشغلت الأقطار العربية، خاصة المحيطة بإسرائيل، بكفاح آخر استنفد ـ ولا يزال يستنفد ـ قدرا هائلا من طاقتها السياسية والاقتصادية والعسكرية.

(٢) تشويه التطور الطبيعي للهياكل الاجتماعية ـ الاقتصادية للوطن العربي. فبدلا من تطور قوى الإنتاج وعلاقاته من شكلها التقليدي إلى شكل حديث، تحولت الأقطار العربية إلى التخصص في إنتاج المواد الأولية وتصديرها إلى الدول الغربية المهيمنة، وإلى سوق لاستقبال الواردات المصنعة من هذه الدول. ونشأت وتكرست تدريجا علاقات التبعية العربية للغرب.

(٣) نشوء مؤسسات وقوى اجتماعية قطرية بدأت وظيفيا بخدمة أهداف السلطة المحتلة، وارتبط نموها على مدى عدة عقود بهذه السلطة. وعلى رغم الاستقلال السياسي عن الغرب فإن تلك المؤسسات والقوى التي نشأت على يديه كانت قد اكتسبت مواقع راسخة تمكنها من الاستمرار بقوة دفع ذاتية.

إن محصلة ما شاب التطور الاجتماعي ـ السياسي لأقطار الوطن العربي من تشويه بسبب الهيمنة الغربية خلال القرنين الماضيين، تنعكس بشكل أو بآخر، على بنيانها وهياكلها في الوقت الحاضر، وهو الذي يجعل ارتباط كل منها بالعالم الخارجي في علاقة تبعية اقتصادية وثقافية ونفسية وعضوية

أقوى من تلقائية تكاملها بين بعضها البعض اقتصاديا أو توحدها سياسيا. وحتى مع التسليم بأن البيانات الرسمية والمعاهدات التعاقدية، في شأن التكامل العربي، تعبر عن نوايا صادقة لصانعي القرارات في الأقطار العربية، فالنتيجة الموضوعية لذلك، هي أن نمو العلاقات الاقتصادية بين هذه الأقطار وبين العالم الخارجي، بخاصة الدول الصناعية الغربية، ما زال يتحقق بمعدل أقوى وأكبر مما هو بين الأقطار العربية. هذه الحقيقة الموضوعية لا يمكن تفسيرها إلاّ على أساس تشوه الهياكل الداخلية للأقطار العربية، الأمر الذي ما زال يكرس من تبعيتها للقوى التي أحدثت هذا التشويه (أو قوى مماثلة أو بديلة) في المقام الأول. إن تشويه التطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي للأقطار العربية، بفعل الهيمنة الغربية السافرة في الماضي، خلق اقتصادات عربية متشابهة في تبعيتها، ومتشابهة في وظائفها، ولكنها متنافرة وغير متكاملة في ما بينها. وبما أن علاقات هذه الاقتصادات مع الدول التي هيمنت عليها في الماضي، ما زالت قوية، بل وفي نمو متزايد في الحاضر، فلا بد أن نخلص إلى أن الهيمنة ما زالت بدورها مستمرة، وإن أخذت أشكالا جديدة أقل سفورا مما كانت في السابق [٨].

لقد خلقت التشوهات التي أحدثتها الهيمنة الأجنبية على التطور الاجتماعي ـ الاقتصادي للوطن العربي سلسلة من التناقضات القطرية، أهمها على الإطلاق هو التجزئة. وقد نبع من هذه التجزئة نفسها سلسلة أخرى من التناقضات ـ مثل التفاوت في المساحة والسكان، وفي الثروات القطرية، والتكوينات الاجتماعية، والمستويات التعليمية والتكنولوجية ـ أصبحت عقبة رئيسية في إنجاز التكامل والتوحيد. ولكن من الخطل وتخدير الذات أن نكتفي بإعلان مسؤولية الهيمنة الغربية عن هذه التناقضات وتعميمها. فإذا كانت الهيمنة الغربية قد خلقتها بداية، فالقيادات والفئات الفاعلة في الأقطار العربية تتحمل مسؤولية استمرارها وإعاقتها للتكامل والوحدة.

ب ـ موقف الغرب من النهضة القومية العربية

ومع ذلك، فلقد تضاعفت حدة الأزمة التي واجهتها الأمة العربية في مطلع نهضتها الحديثة، بفعل ظاهرة التجزئة التي فرضت عليها، وما ترتب عليها من مشكلات عميقة على مستويات الكيان والمعتقد. وتفصيل ذلك أن

هذه التسوية التاريخية التي ساهم الغرب في فرضها على الأمة العربية في الفترة بين عامي ١٩٢٠ و١٩٣٠، والمتمثلة في تجزئتها داخل كيانات متعددة، وإن خلقت أمرا واقعا وقائما لا يزال مستمرا في خطوطه إلى اليوم، إلاّ أنها لم تتخذ صفة التشكل الطبيعي المستقر والنهائي لوجه هذه المنطقة. واتضح من توالي الشواهد التاريخية والفكرية بعد عام ١٩٣٠، أن أسس تلك التسوية تعاني خللا كبيرا، وأن المنطقة العربية في جل أقطارها لم تجد فيها هويتها الحقيقية، وأنها تطمح إلى تحقيق ذاتها ضمن كيان مشترك جديد يكون امتدادا لجذورها التاريخية، بقدر ما يكون متفاعلا مع حضارة الغرب، وإن تفاوتت الاجتهادات حول طبيعة الكيان الجديد، والجذور التي يستقي منها.

ولقد حال الغرب دون نشوء كيان جماعي بديل في المنطقة العربية، يتولى أمر النهضة الحضارية فيها بإرادتها واختيارها، عندما نقض وعوده بتأييد إقامة «المملكة العربية المتحدة»، وحارب المحاولات الاتحادية والوحدوية التالية لها حتى اليوم. كما لم يسمح بأي حركة للنهضة العربية الجدية، من ناحيتي التنمية والديموقراطية في «الأوطان» الواقعة تحت سيطرته، على الرغم من تظاهره بحمل رسالة التحديث [٩]. ولا شك في أن تفصيلات هذه «المعركة» تستحق الكثير من التأمل!

(١) معارضة الوحدة

فمن ناحية معارضة الغرب لمحاولات الوحدة العربية؛ يلاحظ أن اتفاقية سايكس ـ بيكو في عام ١٩١٧، بين بريطانيا وفرنسا، أدت إلى إحباط حركة توحيد المملكة العربية بزعامة الشريف حسين، فقضت بالتالي على إمكانية «الوحدة التقليدية». وعندما منع تصارع النفوذين البريطاني والفرنسي توحيد سوريا والعراق في العهود الدستورية والبرلمانية، ذهبت إمكانية «الوحدة الليبرالية» التحديثية التطورية. فقد كانت التطلعات العربية المشتركة آنئذ هي تحرير سوريا من الفرنسيين، وتصفية الوطن القومي اليهودي في فلسطين، ثم توحيد الهلال الخصيب تحت حكم عربي مستقل، ولكن هذه الأمور الثلاثة كانت ضمن المصالح الكبرى البريطانية الفرنسية [١٠]. وبإحداث الانفصال بين سوريا ومصر في عام ١٩٦١، بعد معارضة الغرب والاتحاد السوفييتي للوحدة، قضي على تجربة الوحدة التقدمية الاشتراكية. لقد تبين أن الوحدة العربية تثير مخاوف الغرب الليبرالي والسوفييتي معا، بأي شكل كانت.

وعلى سبيل المثال، فقد عرض د. خلدون ساطع الحصري لمحاولات الملك فيصل الأول ملك العراق لتوحيد العراق وسوريا، واعتمد في ذلك على الوثائق السرية لوزارة الخارجية البريطانية بعد أن تم الكشف عنها. وقد أظهرت هذه الدراسة، استنادا إلى تلك الوثائق، أن بريطانيا قامت بكل ما تستطيع القيام به لإقناع الملك فيصل بالعدول عن مساعيه، وقاومت كل محاولاته لقيام أي ارتباط وحدوي بين العراق وسوريا. وكان موقف الحكومة البريطانية المعارض لمثل هذه الوحدة يستند إلى مذكرة سرية، أعدتها وزارة الخارجية البريطانية، بعنوان «مواقف حكومة صاحب الجلالة من قضية الوحدة العربية»، وهي مؤرخة في ١٩٣٣/٦/٣ [١١].

وقد قام د. أحمد محمود جمعة، بالاطلاع على الوثائق البريطانية التالية لمذكرة عام ١٩٣٣، والخاصة بمواقف بريطانيا من الوحدة، وخلص من دراسته إلى أن موقف الحكومة البريطانية لم يتغير من الوحدة [١٢].

كذلك خلص د. علي محافظة إلى هذه التوجهات نفسها في دراسته لمواقف وسياسات فرنسا وألمانيا وإيطاليا من الوحدة العربية (١٩٢٠-١٩٤٦) [١٣].

أما بالنسبة إلى الوحدة المصرية - السورية (١٩٥٨-١٩٦١) فمن المعروف أن الاتحاد السوفييتي ظل يعارضها من الناحية المبدئية الأيديولوجية منذ قيامها، وأن الغرب تآمر عليها حتى تم إجهاضها بنجاح الانفصال السوري عن الجمهورية العربية المتحدة.

(٢) معارضة التنمية

ومن ناحية معارضة الغرب لمحاولات التنمية الاقتصادية؛ يثبت د. جلال أمين أن العقود الأربعة الأولى من القرن التاسع عشر شهدت «محاولات رائعة لتحقيق نهضة عربية مستقلة، تعتمد على الطاقات الاقتصادية والفكرية الذاتية. وتدل كل الدلائل على أن هذه المحاولات لو تركت وشأنها دون ضغط خارجي لكانت جديرة بأن تثمر تقدما اقتصاديا لا يضحى معه بالسمات الخاصة للثقافتين العربية والإسلامية، وبأن تؤدي في الوقت نفسه، إلى قيام الدولة العربية الواحدة» [١٤]. ثم يعطي أمين صورة عن أبعاد النهضة وتوجهاتها واحتمالاتها، كما شهدتها مصر وسوريا والسودان في ظل تجربة محمد علي (١٨٠٥-١٨٤٠)، ولبنان في ظل تجربة الأمير بشير الثاني (١٧٨٨ - ١٨٤٠)،

والعراق في ظل تجربة داود باشا (١٨١٧ ـ ١٨٣٢)، وشبه الجزيرة العربية في ظل الوهابية، وليبيا في ظل السنوسية. ويضيف إلى ذلك «أن المألوف أن يدرس كل من هذه الحركات على حدة، كجزء من التاريخ الخاص لكل بلد عربي، أو أن تصنف الحركتان السنوسية والوهابية كجزء من تاريخ تجديد الإسلام والإصلاح الديني، تمييزا لها عن التجارب ذات الطابع السياسي البحت: كتجربة محمد علي في مصر، أو الأمير بشير في لبنان، او داود باشا في العراق. على أن النجاح العملي للحركات الدينية من ناحية، وقيام كلا النوعين من حركات التجديد في الفترة التاريخية نفسها من ناحية أخرى، من شأنه أن يلفت النظر إلى ما كان المشرق العربي يتمتع به في تلك الفترة من حيوية واستعداد لا شك فيه للنهوض المادي والفكري على السواء» [١٥]. ولكن الضغط الغربي المتواصل ـ كما تثبت أطروحة د.جلال أمين ـ هدف أساسا إلى نزع هذه الحيوية وإحباط ذلك الاستعداد. ثم تكفل الاستعمار المباشر للمنطقة بإعادة تشكيل البنية الاقتصادية للمستعمرات، على أساس التجزئة، ليكون اقتصادها، واقتصاد كل قطر فيها، مشوها وتابعا للنظام الرأسمالي العالمي. وبعد الاستقلال استمر مفعول التبعية في القيام بالوظيفة نفسها.

(٣) معارضة الديموقراطية

ومن ناحية معارضة الغرب لمحاولات التحديث السياسي، فإن موقف الغرب من تطبيق الديموقراطية الغربية وأنظمة الحكم الدستورية البرلمانية التي اعتمدت الليبرالية الغربية أساسا لنظامها السياسي في الوطن العربي، يعتبر أكثر مدعاة للتأمل وللدهشة.

ولعلنا نتذكر هنا أنه عندما أصبح شريف باشا رئيسا لوزراء مصر، نتيجة للثورة العرابية في سبتمبر عام ١٨٨١، فقد تقدم في أوائل يناير عام ١٨٨٢ بمشروع الدستور إلى مجلس النواب المنتخب في ٢٦ ديسمبر عام ١٨٨١. ولكن إنجلترا وفرنسا عمدتا إلى إرسال مذكرة مشتركة إلى الخديو لتأكيد دعمهما له، وللتعبير عن معارضتهما للحكم الدستوري!

ومن المعروف أنه بناء على خطة «سايكس ـ بيكو» وصكوك الانتداب، وهما بمنزلة الأسس السياسية والقانونية الدولية لتكريس التجزئة، فقد امتدت ملامح التجربة الديموقراطية الغربية، بمؤسساتها وأنظمتها، إلى الوطن

العربي الذي صار له نصيب منها، بدرجة أو بأخرى في العراق ومصر وفي سوريا ولبنان، ولكن اتضح أن السلطات الأوروبية المحتلة لم تكن مخلصة في نقل هذه النظم والمؤسسات - بكل معانيها ونتائجها الخطيرة التحررية والثورية والحضارية - إلى مناطق نفوذها في الوطن العربي، وإن زعمت ذلك، فلقد كان سلوكها العملي في هذه المناطق يناقض شكلها الحضاري في مواطنها الأصلية.

وهكذا ففي السنوات الخمس الأولى من عمر «الديموقراطية» في مصر، بين ١٩٢٣ - ١٩٢٨، قدمت الحكومة البريطانية (العريقة في ديموقراطيتها) أربعة إنذارات للحكومة الدستورية الجديدة في مصر ضد محاولات تشريعية للبرلمان المصري بسن قوانين تعطي حرية نسبية أكبر للشعب المصري. وعندما أطيح بالحكومة البرلمانية الشعبية برئاسة مصطفى النحاس، وفرضت مكانها حكومة أقلية استبدادية من جانب القصر - (وزارة محمد محمود وحزب «الأحرار الدستوريين» الموالي للسلطة المحتلة في ١٩٢٨/٦/٢٧) - وجرى حل البرلمان المنتخب، وتم تعطيل الدستور في ١٩٢٨/٧/١٩، عندما توالت هذه التطورات ضد الديموقراطية المصرية، وهي في مهدها، لم يجد تشمبرلين وزير خارجية بريطانيا «العظمى» ما يقوله أمام البرلمان البريطاني غير هذه المقولة الاستبدادية التهديدية: «لن نسمح لأي سلطة، سواء كان هناك دستور أو لم يكن هناك دستور، بأن تهمل التحفظات (البريطانية بشأن الاستقلال)، فمهما كان نوع الحكومة التي يختارها الملك فؤاد وشعبه فيجب عليهم أن يضعوا في حسابهم هذه التحفظات ويعطوا بشأنها الترضيات»(١٦).

كذلك تمكن الإشارة إلى التجربة الليبرالية في العراق، حيث أدت العلاقات الخاصة التي قامت بين بريطانيا وصنائعها المحليين إلى قيام «برلمانات تعارض الإصلاح بالضرورة». وقد وصف كاتب بريطاني هذا الوضع وصفا دقيقا بقوله: «ولهذا فقد وجد ملوك العرب ورؤساء وزاراتهم أنفسهم دائما في موقف مربك محير هو موقف الوسيط، الذي ينقل إلى البريطانيين ما يتعرض له من ضغط شعبي ممثل في المعارضة، وينقل إلى هذه المعارضة، إصرار بريطانيا على التمسك بسيطرتها وإشرافها»(١٧).

ولقد بلغت هذه المفارقة الصارخة ذروتها، في عام ١٩٤١ حين أعادت حراب الإنجليز الحكم الهاشمي إلى العراق، على حطام الثورة القصيرة التي قام بها رشيد عالي الكيلاني. وفي العام التالي فرضت الحراب البريطانية نفسها حكومة مصرية ترضى عنها «حكومة صاحب الجلالة ملك بريطانيا العظمى»، يوم قامت الدبابات البريطانية بمحاصرة قصر عابدين في حادثة ٤ فبراير ١٩٤٢ المشهورة وفرضت على ملك البلاد تكليف حزب الوفد بتشكيل حكومة جديدة في مصر. بل لقد طلب السفير البريطاني في مصر آنذاك عدم المساس ببلاده باعتبارها دولة حليفة لمصر، في حملات المعركة الانتخابية، وقد تعهد له زعيم حزب الوفد مصطفى النحاس بمنع أي خطب أو منشورات انتخابية فيها مساس بالحليفة بريطانيا، وذلك عندما علم أن السعديين والدستوريين يرددون «أن الوزارة الحالية جاءت على أسنة الرماح البريطانية»[١٨].

وهنا ينبغي التذكير بما تقدم بالنسبة إلى بعض الجوانب الإيجابية للتأثير الغربي إذ إنه نشر التعليم، وساعد بأفكاره ونظمه على تسييس الجماهير والقوى والمؤسسات الاجتماعية. بل لقد ذهب ياسين الحافظ إلى أنه «مع الاستعمار، ولأول مرة في التجربة العربية الحديثة، أمكن للفرد العربي أن يعارض سلطة قائمة دون أن يقتل أو يحاصر إلى أن يستسلم، من جهة، وأن يحظى بضرب من العطف السلبي الصامت من قبل المجتمع، من جهة أخرى. من هنا يمكن القول إن التجربة الكولونيالية هي التي أطلقت، من دون ان تتعمد ذلك، عملية تسييس المجتمع العربي، الذي لم يعرف التقليد السياسي من قبل»[١٩].

ويتضح من عرض مواقف الغرب من محاولات النهضة القومية العربية الحديثة، في مجالات الوحدة والتنمية والديموقراطية، أن الغرب يعارض التقدم العربي أساسا، حتى لو اتخذ العرب من الغرب ذاته نموذجا لذلك التقدم، وأنه يهتم أساسا بمصالحه الاقتصادية والسياسية والاستراتيجية المباشرة، أكثر من اهتمامه برسالته الحضارية وقيمه الإنسانية في الحرية والإخاء والمساواة. وشيئا فشيئا، أخذ يتراءى لمجموعة الجيل الليبرالي العربي، الذي تربى في ظل الحكم الأوروبي وتعلم في الجامعات الأوروبية ثم عاد إلى بلاده يدعو إلى القيم الأوروبية في السياسة والحضارة والحياة كلها،

أنه كان مخدوعا، وأن للغرب وجهين متناقضين، وأن مؤثراته التي يجلبها إلى المستعمرات أغلبها بهرج وقشور، أما تبشيره بثقافته وقيمه فلزعزعة تراث المنطقة العربية ولهدم كيانها الحضاري الموحد، أكثر منه نشرا مخلصا للفكر الإنساني الحديث المتحرر [٢٠].

ولقد نشأت أزمة ضميرية دينية وشرعية سياسية عندما ألغيت الخلافة الإسلامية رسميا عام ١٩٢٤، وقسم الشرق العربي إلى دويلات «وطنية»، حسب المفهوم العصري. إذ قام تعارض وتناقض بين الانتماء التاريخي والعقيدي ـ «الشرعي» القديم ـ لدار الإسلام، والولاء المفترض للوطن المحلي المحدود، بين الارتباط بالجماعة أو الأمة المعنوية الكبيرة، والتبعية لأرض محددة. ولم تسمح المخططات الغربية بظهور كيان عربي بديل يعطي العرب حس الانتماء وشعور الوحدة وتحقيق الذات، تعويضا عن فقدان الهوية الجماعية القديمة، لذلك ارتد العربي عمليا لولائه العائلي العشائري، أو المذهبي الطائفي، أو الإقليمي المحلي، ولم يتحقق الولاء الوطني [٢١].

ولهذا كله اضطربت عملية التحديث ومحاولات النهضة الحضارية في المنطقة العربية ولم تؤت ثمارا مؤكدة، وسببت من الارتباك والاختلال أكثر مما خلقته من الحيوية والتفتح. فلا هي أدت إلى ما يشبه النموذج الياباني في النهضة التقنية مع الحفاظ على الشخصية التقليدية؛ ولا إلى ما يقرب من النموذج الصيني في الثورة الجذرية الشاملة واعتناق عقيدة جديدة باترة للقديم؛ ولا إلى مستوى النموذج الهندي في تحقيق حد أدنى من ملامح الدولة العصرية الديموقراطية مع محافظتها على تراثها الروحي وطابعها التقليدي. ويلاحظ أن هذه الأمم الشرقية الكبرى الثلاث انطلقت من مبدأ الوحدة القومية أساسا، ولم تدخل العصر مقسمة مجزأة، حيث يكاد يستحيل إنجاز تجربة تحديثية راسخة تجابه تحديات العصر ومستلزماته من واقع التقسيم والتجزئة [٢٢]. وإذا كان العرب لعوامل داخلية ذاتية ـ مسؤولين، إلى حد كبير، عن ذلك فإنه يجب عدم إغفال الموقف الغربي من هذه القضية. لقد وقف الغرب لأسباب استراتيجية مصيرية ضد أي وحدة عربية فاعلة، تقليدية كانت أم ليبرالية أم يسارية، فهذه قضية محورية تتفرع عنها مسائل التحضير والتحديث والبناء الفكري، وهي تفسّر لنا، إلى حد لا يجوز إغفاله، هذا الاختلال البنيوي في الاستيعاب

الحضاري والفكري لدى العرب، لأن هذه الخيارات الجوهرية تحتاج إلى كيان جماعي متسق الوجهة يقررها ويقدم عليها، ولا يمكن أن تنجزها كيانات متفرقة متنازعة الاتجاهات والنظم والمؤثرات [٢٣].

٢ ـ الاستجابة العربية

أما بالنسبة إلى محاولات الاستجابة العربية لهذا التحدي الغربي، فيمكن القول إن جذور الفترة المعاصرة تبدأ بتحولات عربية ـ إسلامية ذاتية عميقة منذ حوالي عام ١٩٣٠، عندما أخذت تتجمع مؤشرات الاحياء التوفيقي المستجد بين التراث والعصر، وذلك بعد أن تباعد التياران السلفي والعلماني بين عام ١٩٢٠ وعام ١٩٣٠، وكادا يؤديان بانشطارهما إلى تصدع خطير في بنيان الأمة وكيانها الحضاري. أضف إلى ذلك أن هذا الإحياء الفكري التوفيقي في الثلاثينيات كان بمنزلة التمهيد وحجر الأساس للاتجاهات القومية والاجتماعية الصاعدة في الخمسينيات، التي حلت محل الاتجاهات الليبرالية السابقة ذات النمط الغربي والمستغرب [٢٤].

ولذلك فالحرب العالمية الثانية لم تكن هي الحد الفاصل بين عهدين، ومنها تولدت الجذور والبدايات. إنما يلاحظ أن المؤشرات الجديدة المتواترة بين عامي ١٩٣٢ و١٩٣٩ هي التي مثلت الاستجابة العربية الهادئة العميقة على التحدي الغربي، وأعطت تفاعلات الحرب مردودها الخصب والجذري، بتحويل تلك الجذور والبدايات إلى تيارات وديناميات فاعلة، اتحدت فيها الأفكار الجديدة المتنامية في التجربة العربية قبل الحرب، بالقوى الاجتماعية الصاعدة التي أطلقتها متغيرات الحرب، فتولدت من ذلك كله تلك الحركة، أو الحركات الجديدة، التي غيرت وجه الفكر والسياسة والمجتمع في الوطن العربي.

لقد شهدت مصر انتفاضة شعبية ضخمة ضد الاحتلال البريطاني في عام ١٩٣٥، وقد توصل «الوفد»، وهو حزب الأغلبية الشعبية، إلى اتفاقية جديدة مع القوة المحتلة في عام ١٩٣٦، كان مأمولا أن تجعل العلاقة بين مصر وبريطانيا علاقة بين ندين، بعد أن كانت بريطانيا تعترف لمصر باستقلال مشروط من جانب واحد حسب تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢. وكان هذا التطور الذي جاء بعد عهد دكتاتورية إسماعيل

صدقي، الممتد بين عامي ١٩٣٠ و١٩٣٥، نقطة فاصلة في التاريخ المصري الحديث. ولقد اعتبرت نقطة فاصلة بمعنيين متناقضين من وجهتي نظر جيلين متعاقبين.

فالجيل الليبرالي الإصلاحي، المتطلع عبر المتوسط إلى أوروبا، رأى في معاهدة ١٩٣٦ تقدما وتصحيحا لمسار العلاقة بين أوروبا ومصر، واعتبرها مكافأة لجهده نحو التحديث والاستقلال الديموقراطي. أما الجيل الآخر، الذي عبر عنه جمال عبد الناصر، فرأى فيها رأيا مناقضا تماما، فقد كانت معاهدة ١٩٣٦ التي عقدت بين مصر وبريطانيا، والتي اشتركت في توقيعها جبهة وطنية تضم كل الأحزاب السياسية العاملة في ذلك الوقت، بمنزلة «صك الاستسلام للخديعة الكبرى التي وقعت فيها ثورة ١٩١٩، فقد كانت مقدمتها تنص على استقلال مصر، بينما كان صلبها، في كل عبارة من عباراته، يسلب هذا الاستقلال كل قيمة وكل معنى» (٢٥).

وهذا الخطأ الكبير، الذي وقع فيه جيل ثورة ١٩١٩ بعقد معاهدة ١٩٣٦ سبقه انحراف أكبر في وجهة السير والتطلع ـ من وجهة نظر ثورة ١٩٥٢ نفسها ـ ذلك أن القيادات الثورية في ذلك الوقت (عام ١٩١٩) لم تستطع أن تمد بصرها عبر سيناء، وعجزت عن تحديد الشخصية المصرية، ولم تستطع أن تستشف من خلال التاريخ أنه ليس هناك صدام على الإطلاق بين الوطنية المصرية والقومية العربية (٢٦). إذن فهي الرجعة والمراجعة في رحلة البحث عن الانتماء والهوية من التطلع عبر المتوسط ـ نحو الذات الأخرى الغربية المتفوقة ومحاولة التطابق معها في الهوية، إلى مد النظر عبر سيناء، نحو انتماء العروبة والإسلام ـ باتجاه إعادة اكتشاف الذات المتأصلة الراسخة. ويلاحظ أن التقويم السلبي لتحولات عام ١٩٣٦ لم يكن مقصورا على الرؤية الرسمية لعهد الثورة (٢٧).

وفي سوريا قامت انتفاضة شعبية هائلة عام ١٩٣٦ ضد الاحتلال الفرنسي، كانت أشد عنفا من انتفاضة مصر في العام ذاته. وفي ذلك العام وافق رجال الكتلة الوطنية، المشابهة لحركة «الوفد» المصري، والمكونة من الزعماء التقليديين ذوي الوجه العصري، على طمس خلافاتهم والاتحاد لمجابهة الفرنسيين، وكانت قمة جهودهم المفاوضات مع حكومة بلوم عام ١٩٣٦ من أجل إبرام المعاهدة، تلاها تشكيل حكومة من تلك الكتلة. ولكن

البرلمان الفرنسي، بعد تأجيلات، لم يصادق على المعاهدة، فتقوضت بذلك شعبية الكتلة ونفوذها. وقد تكون نذر الحرب هي التي منعت اختلال النظام وقيام انتفاضة وطنية، إلاّ أنه قبيل الحرب كانت الكتلة قد غدت عاجزة في تجربتها الحكومية الأولى، وقد انتهت مفاوضات المعاهدة التي أجرتها، لا بانهيار الآمال الوطنية فحسب، وإنما انتهت أيضا إلى الإخفاق في منع ضياع لواء الإسكندرونة أيضا وإلحاقه بتركيا عام ١٩٣٩، أما سلطتها في الداخل فقد تقوضت بسبب وجود عدد كبير من الضباط والمستشارين الفرنسيين، وكانت سوريا المستقلة بالنسبة إليهم أمرا شاذا لا يقبلون به، على حين حولت أعمال الشغب وتظاهرات الجماهير وقذف حركات الشباب ـ شبه العسكرية ـ المتنافسة للأحجار، الشارع إلى جحيم [٢٨].

وإذا كانت معاهدة عام ١٩٣٠ التي وقعها العراق مع بريطانيا، ثم دخوله عصبة الأمم مستقلا عام ١٩٣٢، قد رمزا إلى النجاح العراقي النسبي في تلك الفترة في الحقلين الداخلي والخارجي؛ وجعلاه مثلا يحتذى من جانب مصر وسوريا في بحثهما عن وضع سياسي ودولي مماثل؛ وأكدا زعامته العربية؛ وحفظا حدوده الشمالية (الموصل) من الخطر الذي دهم لواء الإسكندرونة؛ فإن هذه المكاسب، التي مثلت أقصى ما وصل إليه العرش الهاشمي وسياسة الزعماء التقليديين، لم تغير تغييرا يذكر من أسس البنية الاجتماعية في العراق، القائمة على التعددية الطائفية والعرقية والعشائرية، ولم تحسن من وضع الأغلبية الفقيرة. وهكذا جاء التقدم الدستوري الأحادي الجانب، مع ما عليه من تحفظات، فلم يحرك من جمود الأوضاع في المجالات الاجتماعية والحضارية الأخرى [٢٩]. بل إن العراق فاجأ الشرق العربي بأول انقلاب عسكري في تاريخ هذه المرحلة (انقلاب بكر صدقي)، وفي السنة الخصبة سياسيا (١٩٣٦)، معطيا إشارة مبكرة للدور المتعاظم المقبل الذي ستقوم به «المؤسسة العسكرية» الناشئة في الشؤون السياسية العربية. هذا الانقلاب صاحبته موجة قومية عربية متصلبة، كانت تعبيرا عن دور العراق العربي القيادي في ذلك الوقت؛ واستمرار ضيقه بالدور البريطاني؛ وردة فعله تجاه تفاعلات القضية الفلسطينية عامي ١٩٣٥ و١٩٣٦؛ وبداية تأثره، مع المشرق العربي كله، بالمد القومي المتطرف في ألمانيا النازية [٣٠].

كذلك إذا كان عام ١٩٣٦ قد شهد هذا الانعطاف في تاريخ كل من مصر وسوريا والعراق، فإنه في فلسطين كان عام بداية النكبة والكارثة على صعيد وجودها الشعبي. ولن يكون عام ١٩٤٨ ـ الذي يعتبر عادة عام النكبة ـ إلا التاريخ الرسمي لقيام إسرائيل، وهزيمة الحكومات العربية وجيوشها. أما فلسطين الشعبية المالكة لزمام أمرها فقد جرى ضربها وحسم مصيرها في تلك الفترة المبكرة أيضا (١٩٣٦ـ١٩٣٩) [٢١]. ولقد كان القلق العميق الناجم عما يتبلور في فلسطين من خطر ومن هزيمة قومية محققة، في طليعة أسباب التحولات السياسية المتزامنة التي سبقت الإشارة إليها في أقطار الثقل العربي في منتصف الثلاثينيات. فقد أدركت الشعوب العربية بحدسها التاريخي مغزى التحدي المقبل ـ وهي تعاني عبء تحد قديم مقيم ـ فانعكس ترافق الخطرين واندماجهما في معسكر غربي متحالف مع الصهيونية، في مجموعة من ردود الفعل العنيفة المتتالية، قبل أن تنزل الهزيمة سافرة الوجه بعد عقد من الزمن في عام ١٩٤٨.

إن ترافق هذه الانعطافات في أقطار الثقل العربي، بعد أن كان كل قطر عربي يعاني مشكلاته منفردا خلال الفترة السابقة، يدل على أن تحولا عميقا واحدا، كان ينغرس ويتجذر في المنطقة العربية بأكملها، لتستعيد وحدة تاريخها من جديد، بعد أن تجزأت تجاربها التاريخية منذ أواخر العهد العثماني، مرورا بالعهد الاستعماري. وإذا كان العرب قد وجدوا في الصراع الأوروبي ـ بين النازية والديموقراطية ـ فرصة لإظهار رغباتهم وآمالهم الحبيسة المكبوتة، فإن السبب الحقيقي العميق للتحول ليس هو الصراع الأوروبي البعيد، وإنما هو إخفاق التسوية التي فرضها الغرب ـ بأشكالها السياسية والثقافية وشبه الحضارية ـ في تلبية الحاجات والتطلعات الاجتماعية والروحية العميقة للمجتمعات العربية، التي عادت إلى البحث عن جذورها وهويتها الأصلية، بعد أن فرض عليها الغرب تغيير وجهها وقلبها في هزائم ـ مادية ومعنوية ـ متتالية منذ القرن الماضي. وفي هذا السياق جاءت الحرب العالمية الثانية لتكون فرصة، لا سببا، لرفض التسلط الأوروبي السياسي والحضاري، ذلك الرفض الذي كان يتراكم وينمو منذ بدء العهود الأولى للاحتلال وتفاقم التحدي الكياني العقدي.

٤ـ مباحثات الوحدة العربية: نشأة الجامعة

هذا هو الإطار التاريخي العام الذي نشأت في داخله جامعة الدول العربية، وهو الإطار نفسه، في خطوطه العامة، الذي تعمل في داخله حتى الآن الجامعة وغيرها من مؤسسات النظام العربي: أمة عربية واحدة، تكالبت عليها قوى السيطرة والاستغلال الغربية وفرضت عليها «التجزئة»، مما ترتب عليه خلل مقيم واختلال عميق على مستويات الكيان والمعتقد، فضلا عن تشويه التطور الطبيعي للهياكل الاجتماعية ـ الاقتصادية للوطن العربي من ناحية، واستمرار السياسات الغربية لتعميق حدة هذه الأزمة و«تنمية» التخلف والتبعية والتجزئة من ناحية ثانية، يساعدها على ذلك بروز فئات وطبقات وقوى اجتماعية محلية تجد مصلحتها ومستقبلها في الارتباط مع القوى الغربية من ناحية ثالثة، وفي مواجهة ذلك، هناك المقاومة الشعبية العريضة وحركة فئات وقوى وطبقات تعمل من أجل تغيير الوضع القائم، وفي مقدمة أهدافها عودة الأمر الطبيعي إلى أمة واحدة مزقها أعداؤها ضد طبيعتها وضد مصلحتها من ناحية رابعة.

أليس مما يدعو إلى التأمل أن الصحف العربية كانت تشير إلى الاتصالات التي مهدت لإنشاء «جامعة الدول العربية» باسم مباحثات الوحدة العربية؟ كذلك فإن المباحثات التي دعا إليها رئيس وزراء مصر عددا من رؤساء الحكومات العربية عام ١٩٤٣، كانت تدور حول كيفية قيام وحدة عربية أو اتحاد بين الدول العربية؛ كما قام رئيس وزراء العراق بزيارات إلى لبنان وسوريا وفلسطين وشرق الأردن في العام نفسه لبحث «شؤون الوحدة العربية»!

ولهذا ينبغي أن نكف عن القول إن إنشاء جامعة الدول العربية إنما جاء ـ حصرا ـ نتيجة «مؤامرة بريطانية»، استنادا إلى تصريح ايدن الشهير في ٢٤ فبراير١٩٤٣ الذي جاء فيه أن الحكومة البريطانية «تنظر بعين العطف إلى كل حركة بين العرب، ترمي إلى تحقيق وحدتهم الاقتصادية والثقافية والسياسية». لأن تلك الحكومة نفسها كانت قد صرحت أيضا ـ عبر «وعد بلفور» ـ بأنها تنظر بعين العطف لإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين، ولم يعتبر «اليهود» ذلك التصريح بمنزلة «مؤامرة» مهدت لإنشاء «إسرائيل».

وكما ستثبت الأحداث والتطورات اللاحقة، بخاصة بعد التردي العربي الرهيب الذي أعقب ـ للمفارقة المؤلمة ـ الانتصار العربي في حرب أكتوبر ١٩٧٣، وتسارعت خطواته وأخطاؤه منذ ذلك الحين، فإن إنشاء الجامعة يعتبر خطوة على طريق الوحدة العربية، وتبقى الآن رمزا كبيرا على حقيقتها وإمكاناتها، وليست عقبة في طريقها. وهنا تأتي مناقشة الجدال بين أزمة النصوص وأزمة النفوس. وقبل الانتقال إلى هذه المناقشة تنبغي الإشارة إلى أن الدور الأجنبي كان موجودا وفاعلا في «عملية» إنشاء الجامعة من دون شك، ولكنه كان «دور احتواء».. لا «دور مبادرة»، وكان «دورا تقريريا» لا «دورا إنشائيا».

إن الجامعة مربوطة في جذورها ومبرر وجودها بفكرة الوحدة العربية. فهمها العرب، يوم وجدت، على أنها محطة من محطات السير نحو الوحدة؛ وفهمتها الدول الكبرى، بخاصة بريطانيا، على أنها شكل من أشكال التعامل مع نزعة الوحدة في الأمة العربية. وسواء اصطبغ عمل الجامعة بالتوجه الوحدوي، كما حصل أحيانا؛ أم بالجهد في لجمه، كما حصل في أحيان أخرى؛ فإن فكرة الوحدة موجودة دائما، فعلا أو ضمنا، في شكلها وكيانها [٣٢].

كذلك يلاحظ أن ميثاق الجامعة قد نص على أنها نشأت «استجابة للرأي العام العربي في جميع الأقطار العربية»، وهذه حقيقة لا يمكن تجاوزها أو غمطها حقها. لم يكن الرأي العام العربي في الفترة السابقة لظهور الجامعة خافتا أو خانعا، بل عبر عن نفسه تعبيرا صريحا في المؤتمرات والثورات والحركات والأحزاب، التي ـ وإن تلون بعضها بألوان قطرية أو محلية ـ كانت ولا شك عربية المنزع والاتجاه. ويجب أن نعطي انتشار هذا الوعي القومي حقه عند البحث في العوامل التي أدت إلى نشوء الجامعة، وذلك بالنسبة إلى التحركات الحكومية والوطنية، وإلى التحركات الأجنبية، خصوصا البريطانية، وقد كان في مقدمة هموم هذه الأخيرة احتواء هذا الوعي القومي، والحيلولة دون تعريض مصالحها للخطر [٣٣].

وليس معنى ذلك أن نشأة الجامعة، كما يجسدها ميثاقها، كانت تمثل انتصارا قوميا شاملا. ولكن يمكن القول أيضا إن الجامعة، بعد نشأتها في ظروف الجدل الاجتماعي والسياسي، أصبحت جزءا من الحركة

القومية العربية. والمشكلة أن هذا الصرح القومي قد جاء بعد الحركات الشعبية الوطنية والقومية، التي تمثلت في حزب البعث، وفي حركة القوميين العرب، وفي الحركة الناصرية، إزاء تحديات الاستعمار والصهيونية، وأيضا محاولة إذابة القومية العربية في إطار إسلامي أوسع. عند ذلك أصبح الفكر القومي وتحويل الجامعة إلى أداة قومية مطروحا منذ الستينيات. وهذه هي الأزمة المعاصرة والمستمرة، لأن الميثاق، ولأن صياغات العمل ونمط العلاقات، كل ذلك قد تم في إطار جامعة أنشئت في ظروف معينة. ويثير ذلك قضية الاستهزاء بتحقيق «الحد الأدنى» في بعض المراحل، إذ لا يمكن لأي عمل سياسي أو تنظيمي أن يبدأ دون حد أدنى [٣٤].

ثانيا ـ محددات الحركة السياسية

أين تكمن، إذن، أزمة مؤسسات النظام العربي؟

إن ظروف إنشاء الجامعة في عام ١٩٤٥، وسلوكها منذ ذلك الحين، يضع أيدينا على مفتاح هذه الأزمة. لقد انعكست ظروف إنشاء الجامعة على ميثاقها من ناحية، كما انعكست على الواقع المتغير الذي تحركت الجامعة في إطاره، من أجل تحقيق ما نص عليه ميثاقها من أهداف وما أنيط بها من وظائف من ناحية أخرى. وتكشف خبرة العقود الماضية عن أن حركة الجامعة قد خضعت لعدد من المحددات القانونية والسياسية، الذاتية والموضوعية، لا بد من أخذها بعين الاعتبار من أجل تقييم دور الجامعة، لكي يكون التقييم منصفا وواقعيا.

وفي ضوء هذه الملاحظة، يمكن القول إن هناك مجموعة من المحددات الأساسية ينبغي تحليلها، كمدخل لتقييم دور مؤسسات النظام العربي، بخاصة الجامعة، ومن أهمها:

١ ـ ثنائية القومية والقطرية.

٢ ـ الخلط بين الجامعة والأمانة العامة.

٣ ـ دور الأمين العام بين النص والواقع.. والطموح.

٤ ـ المفارقة بين دوافع الوحدة وإنجاز المؤسسات.

٥ ـ مأزق الإرادة السياسية.

وفيما يأتي عرض هذه المحددات الأساسية الخمسة:

١ـ ثنائية القومية والقطرية

لقد عبرت النصوص عن أن إنشاء الجامعة كان محصلة للتفاعل والالتقاء بين اتجاهين: أولهما ـ الاتجاه القومي؛ وثانيهما ـ الاتجاه القطري. وهكذا ينص الميثاق في ديباجته على أن إنشاء الجامعة جاء «تثبيتا للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول العربية، وحرصا على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها، وتوجيهها لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها، واستجابة للرأي العام العربي في جميع الأقطار العربية» [٣٥].

فالاتجاه القومي يبدو في النص من خلال تأكيد حقيقة العلاقات والروابط بين الدول العربية من ناحية، وتأكيد ضغوط الرأي العام العربي من أجل الوحدة من ناحية أخرى، بينما يتأكد الاتجاه القطري في النص على أن أساس التعامل مع هذه الحقيقة هو احترام الاستقلال والسيادة.

ومع ذلك فقد انطوت نصوص الميثاق على نوع من «النظرة المستقبلية» الجديرة بالاعتبار، تخص «حال الدول العربية غير المستقلة» التي لم تشترك في تأسيس الجامعة، وتؤكد حقيقة التباين الذي تعكسه جدلية القومي ـ القطري. فلا شك في أن من التوجهات القومية الإيجابية التي تسجل للميثاق الاهتمام الخاص الذي أبداه تجاه الدول العربية غير المستقلة، وكان ذلك طبيعيا في بيئة تعيش حال مناهضة الاستعمار، وفي وضع كانت ترزح فيه أكثرية الدول العربية، المهيأة للعضوية في الجامعة لاحقا، تحت السيطرة الأجنبية. ولأن الجامعة تنظيم تعاقدت على تكوينه دول مستقلة فلم يكن من الممكن معاملتها معاملة مساوية لنظيرتها غير المستقلة عند صياغة القرارات في الجامعة، ولكن لم يوصد الباب أمامها، إذ أتت صياغة (المادة ٤) في الميثاق لتشجع على إشراك الدول غير المستقلة في اللجان، وترك لمجلس الجامعة لاحقا أن يحدد كيفية إسهامها. حيث تنص (المادة ٤) على الآتي:

«تؤلف لكل من الشؤون المبنية في المادة الثانية لجنة خاصة، تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة. وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها، تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة.

ويجوز أن يشترك في اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى، ويحدد المجلس الأحوال التي يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل».

وبذلك شكلت الجامعة جسرا سياسيا لتلك الأطراف، سرعان ما عبره ممثلو المغرب العربي وفلسطين.

ومن الجدير ذكره أن ديباجة الميثاق قد استخدمت باستمرار تعبير «الدول العربية» ـ مع التشديد أحيانا بتعبيرات من نحو: «الدول العربية قاطبة»، و«في جميع الدول العربية» ـ ولم تستخدم، ولا مرة واحدة، تعبير «الدول المشتركة في الجامعة»، أو «الموقعة»، أو «المتعاقدة»، مما يستخدم في مثل هذه الحالات.

ومن الأمثلة على ذلك الإشارة إلى «العلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول العربية...»، «وتوجيهها لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة...»، و«استجابة للرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية».

وكذلك النص في (المادة ١) على أن «لكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة»، أي أن الميثاق ذهب إلى اعتبار العضوية حقا من حقوق أي دولة عربية.

فضلا عن النص في (المادة ٢) على أن «الغرض من الجامعة» يشتمل ـ أيضا ـ على «النظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها».

والنص في (المادة ٤) على أنه «يجوز أن يشترك في اللجان... أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى...».

ثم توج ذلك كله بإدراج «ملحق خاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة في مجلس الجامعة» ضمن الميثاق، يعتبر جزءا لا يتجزأ منه، وينص على الآتي:

«نظرا لأن الدول المشتركة في الجامعة ستباشر في مجلسها وفي لجانها شؤونا يعود خيرها وأثرها على العالم العربي كله، ولأن أماني البلاد العربية غير المشتركة في مجلس ينبغي له أن يرعاها وأن يعمل على تحقيقها؛

فإن الدول الموقعة على ميثاق الجامعة يعنيها بوجه خاص أن توصي مجلس الجامعة، عند النظر في إشراك تلك البلاد في اللجان المشار إليها في الميثاق، بأن يذهب في التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع، وفيما عدا ذلك بألا يدخر جهدا لتعرف حاجاتها وتفهم أمانيها وآمالها، وبأن يعمل بعد ذلك على صلاح أحوالها وتأمين مستقبلها بكل ما تهيئه الوسائل السياسية من أسباب».

أ ـ صراع الإرادات.. والتناقضات

لا شك في أن جدلية القومي ـ القطري هذه هي المفتاح الأساسي والمتغير الأصيل في فهم ديناميات الجامعة، ومؤسسات النظام العربي الأخرى، وتتبع مسارها وتوقع مستقبلها. وتأخذ هذه الجدلية شكل الالتزام أو التنافس أو التنازع، وأحيانا الصراع بين القطبين: القومية العربية، باعتبارها عقيدة النظام العربي، والأقطار العربية، باعتبارها الأطراف الرسمية والفاعلة في ذلك النظام.

أما من حيث الدوافع فقد كان الأمر أكثر تعقيدا، إذ ينبغي إدخال الدور الأجنبي في الاعتبار، بخاصة أن نشأة النظام العربي قد اقترنت بمحاولات التغلغل والاختراق الأجنبي. ومن هذه الناحية المرتبطة بعنصر الدوافع؛ يلاحظ أن الجامعة قد نشأت نتيجة تفاعل عقيدة النظام العربي مع البيئة الدولية ومع وحدات ذلك النظام. فقد كان التيار القومي متصاعدا ودافعا نحو قيام وحدة عربية ترضي تطلعات أجيال متعاقبة في الوطن العربي، بينما كانت القوى الاستعمارية تسعى سعيا محموما إلى التعجيل بإنشاء شكل من أشكال التنظيم الإقليمي يحتوي على تطلعات هذا التيار دون أن يحققها. ولذلك، برزت الجامعة إلى الوجود تحمل معها تناقضات متغيرات ثلاثة: فكر قومي، وتدخل حاد من البيئة الدولية، ومنطق القطرية والسيادة الوطنية. وهذه المؤثرات الثلاثة لا تسير ـ كما هو واضح ـ في اتجاه واحد؛ وأساس ذلك أن التيار القومي هدفه الوحدة العربية، وكان ينظر إلى مفاوضات «الاتحاد الأوروبي» كخطوة على هذا الطريق. والحكومات العربية أرادت أن تستجيب لهذا التيار من دون أن تؤثر في «سيادتها واستقلالها». وتراوحت مواقف الدول الغربية من الفكرة وفقا لمصالحها ولاعتبارات التوازن الدولي. وحمل الميثاق ـ والجامعة ـ آثار هذه النشأة ولذلك، فهي تتعرض منذ نشأتها لتصارع ثلاثة أنواع من الإرادات [٣٦]:

أولا: إرادة الفكر القومي، مما يجعلها تخضع لمحددات تفرض عليها ألا تصدر عنها قرارات تتناقض مع عقيدة النظام العربي.

ثانيا: إرادة الأقطار الأعضاء، مما يجعلها تخضع لمحددات تفرضها الأقطار لكي لا تتمادى الجامعة في التعبير عن الفكر القومي أو الحد من صلاحيات الدول الأعضاء.

ثالثا: إرادة أو إرادات البيئة الدولية، مما يجعلها عرضة لتدخلات متواصلة من البيئة الدولية للتأثير على التوجهات والتوازنات السياسية العربية.

ولقد فرض ذلك على الجامعة أن تخضع لمحددات تفرض عليها ألا تصدر عنها قرارات تتناقض مع عقيدة النظام العربي، ولمحددات تفرضها الدول الأعضاء لكي لا تتمادى الجامعة في التعبير عن الفكر القومي، أو الحد من صلاحيات وسيادة تلك الدول، ولتدخلات متواصلة من البيئة الدولية للتأثير على التوازنات والتحالفات العربية.

إن هذا التناقض الرئيسي، الذي لصق بالجامعة منذ إنشائها، كان سببا في أزمة الثقة التي نشبت واستمرت بين الجامعة والرأي العام العربي، وبخاصة قياداته وتنظيماته القومية. إذ ظلت الجامعة رمزا لفكرة قومية، بينما تجسد ميثاقها مناقضا لهذه الفكرة. فالميثاق لم يحقق الأماني القومية، بل لم يقدم الحد الأدنى لهذه الأماني، ولكنه في الوقت نفسه لم ينجح في تجاهلها كلية. لذلك، ومنذ الأعوام الأولى لنشأة الجامعة، استمرت المطالبة بتعديل الميثاق، وفي أكثر الأحيان كانت الأمانة العامة هي الجهة الأشد إلحاحا في إجراء التعديل، شعورا منها بأنها رمز الحركة القومية. ولم يكن الإلحاح لإجراء التعديل يهدف إلى اكتساب الأمانة العامة لصلاحيات أوفر، بقدر ما كان شعورا بأن المسؤولية القومية الملقاة على عاتقها لا تجد ترجمتها في نصوص الميثاق. وتبرز أهمية الدور الذي لعبته الأمانة العامة للجامعة في السعي المتواصل لإجراء التعديل من واقع أنه بعد أكثر من ٥٨ عاما على وضع الميثاق، وبعدما استقر - أو كاد يستقر - مفهوم الدولة ذات السيادة على حساب الفكرة القومية، وفي ظل أعنف انتكاسة للحركة القومية في الوطن العربي، ظلت الأمانة العامة للجامعة العربية تلح على تعديل الميثاق إلى شكل يقترب أكثر ما يمكن إلى أماني التيار القومي.

وطبقا لهذا التعريف السياسي للجامعة، يتضح أن الجامعة طرف أصيل من أطراف النظام العربي، وليست مجرد تنظيم قانوني أو شكلي يقف على طرف النظام، بل هي في مركزه، إذ إنها ترتبط عضويا بأهداف النظام وأزماته وتفاعلاته الداخلية والخارجية، فضلا عن أنها تتعرض لما تتعرض له بقية وحدات النظام من تدخلات البيئة الدولية، باعتبارها تمثل «الكل العربي» والفكرة القومية العربية. وبالتالي، فإن إحباط مهامها يعطل بالفعل العمل العربي المشترك، فيؤثر مباشرة في فاعلية النظام وفي أهدافه وطموحاته. فالوجود التنظيمي للجامعة في حد ذاته يتفاعل في النظام العربي بأشكال متنوعة، أهمها تعدد لقاءات المسؤولين في إطار الجامعة، فضلا عن أن الرمز الذي تمثله الجامعة ـ على الرغم من ميثاقها ـ وضع قواعد للسلوك العربي الجماعي والثنائي والمنفرد، إذ كان الالتزام الذي يصدر عن البلدان العربية من فوق منبر الجامعة قيدا على حركتها المعاكسة لاتجاهات الرأي العام، أو كان دافعا لمزيد من الحركة الموازية لهذه الاتجاهات. إلى جانب ذلك كانت الجامعة في أحيان كثيرة المكان الذي تستطيع فيه الأقطار العربية مواجهة اختلال توازن النظام نتيجة زيادة في أهمية أحد أطرافه، أو في تغلغل أطراف من النظام الدولي. ولا جدال في أن الجامعة كانت المصدر الأساسي في الوطن العربي الذي جعل من مفهوم التنمية العربية الشاملة مفهوما ذا مضمون ومحتوى، لأنه ترجم الإمكانات العربية المادية والبشرية إلى أرقام وبرامج ومشروعات، وهو الأمر الذي رسخ في الوعي العام قدرات النظام العربي، وأنشأ شبكة جديدة من التفاعلات بين الأطراف الغنية والأطراف الفقيرة. وبذلك لم يعد ممكنا للأقطار الغنية ـ حتى إذا شاءت ـ أن تصف ثروتها بأنها ثروة قطرية وحسب، إذ بفضل التوجه الاقتصادي للأنشطة الاساسية للجامعة، منذ حقبة السبعينيات، تسرب إلى الوعي العربي العام الاقتناع بأن الثروة العربية أينما كانت إنما هي من إمكانات الوطن العربي، وأن المطالبة بالتنمية العربية الشاملة مطالبة قومية، ولا تعني إعادة توزيع هذه الثروة، بقدر ما تعني تحميل هذه الثروة مسؤولية المصير العربي في الأمن والتنمية، دونما تفرقة بين جزء من الوطن وجزء آخر. ولا يقلل من أهمية هذا التطور واقع أن مندوبي بعض الأقطار العربية داخل الجلسات المقفلة يتصرفون بغير هذا الفهم، فهكذا تتصارع الممارسات القطرية مع المبادئ القومية منذ نشأة الجامعة.

ولكن من المؤكد في كل حال، أن الجامعة ـ بحكم ميثاقها وبحكم إرادة أعضائها ـ ليست أداة تلقائية تتحقق عن طريقها الوحدة العربية بصورة آلية وحتمية، بل إن الميثاق ذاته قد انطوى على نص يشير إلى أن الخطوات الأكثر وحدوية ستتم خارج الجامعة، حيث ينص في (المادة ٩) منه على الآتي:

«لدول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها في تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأعراض» [٢٧].

وهكذا كرّس الميثاق وضع الجامعة كمؤسسة حد أدنى. ولكنها مع ذلك تبقى تعبيرا عن حقيقة الوحدة بين شعوب الأمة العربية، وهي التي قامت استجابة للرأي العام العربي في جميع الأقطار العربية، كما أنها أصبحت «رمزا» ضمن الرموز العديدة التي تؤكد هذه الحقيقة الوحدوية.

ولقد أدى ذلك إلى نوع من «الازدواجية» في ميثاق الجامعة ونشاطها، ما بين اعتبارها من الناحية القانونية منظمة إقليمية تقوم على مبدأي السيادة والمساواة بين الدول الأعضاء، وكونها من الناحية السياسية تعبر عن طموحات قومية تسعى إلى مزيد من الترابط العربي والوحدة العربية. هذه الازدواجية كانت أحد عناصر التوتر والخلاف من ناحية، كما كانت أحد عناصر الدينامية والسعي لتجاوز الإطار القانوني من ناحية أخرى. وانعكس ذلك على أغلب أنشطة الجامعة. إن هذه العلاقة بين منطق الأمة (السعي إلى الوحدة)، ومنطق الدولة (التركيز على السيادة والاستقلال) هي تعبير عن جدلية القومي ـ القطري التي عكست نفسها على الميثاق والجامعة.

إن تحليل الميثاق يوصلنا إلى اثنتين من النتائج المهمة:

الأولى: أن الجامعة منظمة بين «دول ذات سيادة». ومع أن التيار القومي كان أحد دوافع قيام مفاوضات «الاتحاد العربي»، ومع أن رئيس وزراء مصر أشار في دعوته لهذه المفاوضات إلى ضرورة «السعي للوحدة العربية بجبهة متحدة بالفعل»، وذلك حتى يتم تحقيق الأغراض التي «تنشدها الأمة العربية»؛ ومع أن الدعوة التي وجهتها الحكومة المصرية لعقد لجنة تحضيرية لبحث «أسس التعاون العربي في المستقبل» وبحث «شكل الوحدة المنشودة بين الدول العربية المختلفة»... على رغم هذا وذاك فإنه مع تقدم المفاوضات ساد منطق الدولة والحفاظ على الاستقلال والسيادة، ففضلت أغلب الدول العربية

إقامة تنظيم اختياري ينظم وينسق وينشط التعاون بين البلاد العربية في المجالات المختلفة دون المساس بسيادتها واستقلالها. لذلك، فإنها في مباحثات بروتوكول الإسكندرية فضلت اسم «جامعة الدول العربية» بدلا من «الجامعة العربية»، وحددت مهمة مجلس الجامعة في تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء «تحقيقا للتعاون بينها وصيانة استقلالها وسيادتها»، وأكدت أن قرارات المجلس ملزمة لمن يقبلها.

ووفقا للميثاق فإن الجامعة هي منظمة تقوم على التعاون الاختياري بين الدول العربية الأعضاء فيها على أساس المساواة واحترام استقلال الدول الأعضاء، وسيادتها، فالجامعة لا تملك سلطة إلزامية على الأعضاء، بل هي أداة للتنسيق ورابطة اختيارية لتحقيق التعاون ولم الشمل. وهي منظمة بين «حكومات» وليست سلطة عليا. فديباجة الميثاق تشير إلى «احترام استقلال هذه الدول وسيادتها»، و(المادة ٢) تشير إلى أن الغرض من الجامعة هو «تحقيق التعاون بين البلاد العربية وصيانة استقلالها وسيادتها». وهكذا فإن البناء القانوني والتنظيمي للجامعة يقوم على مبدأ المساواة بين الأعضاء، وعلى مبدأ احترام سيادة هذه الدول، وينعكس ذلك على مختلف جوانب عمل الجامعة.

والثانية: أن الجامعة نشأت على أساس التوافق السياسي والرضاء العام، ولم تنشأ نتيجة وجود قوة إقليمية مسيطرة استطاعت أن تفرض آراءها على الآخرين، وإنما نشأت نتيجة توازنات والرغبة في إرضاء جميع الأطراف، حتى أن الدول المؤسسة أسقطت النص الوارد في بروتوكول الإسكندرية الذي ينص على أنه لا يجوز لأي دولة عضو اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية، وذلك بناء على طلب لبنان.

وانعكس ذلك أيضا على النظام القانوني للجامعة الذي يستند إلى مبدأ السيادة ومبدأ المساواة؛ فكل الدول الأعضاء لها صوت واحد في مجلس الجامعة (م٣)، وجميع الأصوات متساوية فليس لدولة ما حق الاعتراض، ورئاسة المجلس بالتناوب بين الدول الأعضاء (م١٥). ووفقا للنظام الداخلي للأمانة العامة (م٣) فلكل دولة الحق في تعيين أمين عام مساعد من مواطنيها. كما ينعكس أيضا في الأخذ بقاعدة الإجماع في التصويت، وأن الدول لا تلتزم إلا بالقرارات التي وافقت عليها، ولا يكون لما وافقت عليه

قوة تنفيذية إلا بعد إقراره وفقا لنظمها التشريعية والدستورية. ورفضت الدول العربية عند إعداد الميثاق قبول مبدأ الأغلبية، حتى في حال مواجهة عدوان خارجي، خشية أن تضطر دولة إلى الالتزام بقرارات لا توافق عليها. وارتبط بمبدأ السيادة ما ورد في (المادة ٨) ـ بناء على اقتراح سعودي ـ من احترام نظم الحكم القائمة في دول الجامعة، واعتباره حقا من حقوق تلك الدول، والتعهد بعدم القيام بأي عمل يرمي إلى تغيير نظم الحكم في الدول الأخرى [٣٨].

كذلك، فإن نظام الأمن المشترك وحل المنازعات بالطرق السلمية الذي أوجده الميثاق عكس هذا الوضع، فهو نظام اختياري، ولم يحدد مفهوم العدوان، ولا التدابير التي يمكن أن تتخذ في مواجهته. ولا يتدخل مجلس الجامعة إلا إذا لجأت إليه الدولة التي وقع عليها العدوان، أو دولة غيرها إذا تعذر ذلك. وتصدر القرارات المتعلقة بذلك بالإجماع. وإذا ما صدرت فإنها ليست ملزمة إلا برضاء الأطراف المتنازعة. وتسري قاعدة الإجماع أيضا على القرار الخاص بتقدير نوع القضية التي تدرس، وما إذا كانت تعد عدوانا أم لا [٣٩]. وللدولة العضو أخيرا الحق في الانسحاب الإرادي من الجامعة قبل تنفيذ ذلك بسنة (م ١٨) ولم يشترط الميثاق أن يكون قرار الانسحاب مسببا، كما أن تنفيذه ليس معلقا برأي مجلس الجامعة.

إن الأمثلة السابقة توضح قيام الجامعة على مفهوم الرضاء العام الذي يتطلب اتفاق كل الأطراف فيه، وقد مثلت هذه السمة عنصر قوة وعنصر ضعف في الممارسة.

عنصر قوة لأنها حافظت على تماسك النظام، ومرونته، وحالت دون سيطرة أي دولة عربية بمفردها، أو مجموعة من الدول، على الجامعة، وفرضت على الدول العربية الكبيرة، التي تسعى للعب دور قيادي، أن تلجأ إلى مزيد من أساليب الإقناع والضغط، والترغيب والتهديد للحصول على الإجماع العربي لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها. كما أنه أعطى الدول الصغيرة ضمانة مادية ومعنوية، ووفر لها شعورا نسبيا بالأمن في مواجهة الدول الأكثر قوة وقدرة، بل أعطاها القدرة على المساومة والحصول على مكاسب مقابل تأييد قرار أو سياسة ما، وكان من شأن ذلك في نهاية الأمر الحفاظ على وحدة النظام وتماسكه.

وعنصر ضعف لأن الدول الأعضاء عمدت إلى استخدام قاعدة الإجماع لكي تفرض قدرا كبيرا من الجمود والشكلية، فهي في واقع الأمر أعطت حق الاعتراض لكل دولة عربية على حدة، ولم تتمكن الجامعة من العمل إلا في المجالات التي يتحقق فيها الإجماع القانوني أو التوافق السياسي [٤٠].

ومعنى ذلك، أن المنظمة التي يفترض أنها تهدف إلى توثيق العلاقات بين دول تنتمي إلى نظام قومي جاء ميثاقها قطريا خالصا، إذ لا يلحظ أي وزن للمنطق القومي إلى جانب منطق الدولة، ولو في حيز ضيق، في أي من المجالات التي تناولها الميثاق. فلا توجد أي ضوابط على سلوكيات الدول الأعضاء تقيدها بأولويات أو قواعد معينة مستمدة من تعريف واسع لما يمثل «مصلحة الأمة»، بل تستطيع هذه الدول ـ حسب نص (المادة ٩) من الميثاق ـ أن تعقد أي نوع من «المعاهدات أو الاتفاقيات» بحرية مطلقة، ما دامت هذه لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين. وهذا تعريف سلبي للقيود؛ إذ تستطيع أي دولة ـ مثلا ـ أن تعقد اتفاقيات تهدد أمن ومصالح «العائلة العربية» ككل، ولا يوجد نص في الميثاق تستطيع الجامعة أن تستند إليه للضغط على تلك الدولة إذا اتخذت منحى من هذا النوع.

ب ـ فلسفة الحد الأدنى

من هذا المنطلق سلم الموقعون على الميثاق بأنه يمثل الحد الأدنى الممكن. فلقد أشار رئيس وزراء مصر ورئيس المؤتمر العربي العام في جلسة توقيع الميثاق إلى أنه على الرغم من أن «مصدر الوحي» في فكرة الجامعة «هو الرأي العام في العالم العربي كله»، وأنه على الرغم من أن الجامعة هي صدى «لصوت مدو»، فإن ميثاقها هو «خطوة الحذر». ويتابع رئيس المؤتمر قائلا: إنه «من الخير لنا أن نبدأ السير في اتئاد». ويعترف مندوب المملكة العربية السعودية بأن الميثاق «بسيط في مبناه». ويرى ممثل لبنان «أننا نعلم حق العلم أن هذه الجامعة ليست هي غاية ما يصبو إليه العرب... ولكنها خطوة مباركة» [٤١].

وفي إطار ما سبق، لم يكن مستغربا أن الجولات الأولى من المفاوضات حملت مشروعات وخطابات قومية، سرعان ما سقطت بالإجماع عندما تبين أن كل مشروع قصدت به مصلحة الطرف الذي تقدم به. فعندما عارض لبنان

إعطاء شخصية قانونية للجامعة مستقلة عن أعضائها، ودعا إلى اعتبارها بمنزلة «مؤتمر دولي دائم»، لم تأخذ المناقشات وقتا طويلا حتى تمت الموافقة على الرأي اللبناني، وألغيت كل إشارة إلى الجامعة كجهاز إقليمي [٤٢]. وكان الأردن أيضا قد أثار موضوع التعاون في مجال الدفاع كأساس لمبدأ الضمان الجماعي في الميثاق، ولم يحظ هذا الاقتراح بالتأييد، وهو أيضا حال فكرة إنشاء محكمة عدل عربية التي أثيرت في اجتماعات اللجنة الفرعية السياسية التحضيرية للميثاق.

وفضلا عما تقدم، لم يحظ الجانب الاقتصادي في الميثاق بما حظي به الجانب السياسي. بل إن الميثاق «لم يتجاوز فكرة تعزيز التعاون... دون أن يشير إلى أسلوب هذا التعاون أو أنماطه أو صيغه...»، ويحيل ذلك إلى الارتباطات الاقتصادية لبعض الدول العربية حينذاك مع بريطانيا وفرنسا، ولوجود بعض «التجارب التكاملية» بين الدول العربية [٤٣]. فضلا عن أن الميثاق جاء في خضم مرحلة سياسية كانت تطبعها العلاقات مع القوى المستعمرة، التي كانت تحمل توترا ومهادنة، كما أن الميثاق جاء أيضا في مرحلة لم يرسخ فيها استقلال الدول العربية، وهذا يعني أن يبقى كل شيء ثانويا أمام محاولات حسم تلك المسائل السياسية الحيوية [٤٤].

لقد تعامل الآباء المؤسسون من خلال فلسفة الحد الأدنى، أو القاسم المشترك الأعظم، فبالنظر إلى تعدد أولويات وسياسات وارتباطات الدول العربية، داخليا وخارجيا، وتباينها، فقد ركزوا على ما يجمع هذه الدول، ويدعم أواصر القربى بينها، وأزالوا من الميثاق ما قد يثير المخاوف. ويمكن تحديد العوامل التي ساهمت في إنشاء ميثاق «الحد الأدنى» فيما يأتي [٤٥]:

١ـ أن الجامعة هي أقدم منظمة إقليمية، وبالتالي لم تكن هناك أي خبرة أو سابقة دولية مماثلة يستفاد منها في بلورة ميثاق متطور. يدل على ذلك وجود صياغة غير متوازنة في الميثاق كما في (المادة ٢).

٢ـ أن الدول المؤسسة كان بعضها مستقلا بالمعنى القانوني فقط، وكانت تخضع عمليا لدول الانتداب «السابقة» التي تعارض توثيق العلاقات بين الدول العربية، أو الذهاب في ذلك بعيدا. فالقوى الغربية التي كانت تمارس درجات اختراق عالية للنظام العربي كانت تعارض بشدة قيام قطب، أو تحالف عربي قوي، في إطار مؤسسي قد يستطيع أن يعرقل أو يواجه مصالحها مستقبلا.

٣ـ أن النخب السياسية التي حققت الاستقلال السياسي كانت ذات حساسية كبيرة فيما يتعلق بتخلي الدولة، ولو المحدود، عن جانب من السيادة القانونية. زد على ذلك أن تلك الدول كانت تحمل شكوكا كبيرة فيما يتعلق بأهداف بعضها تجاه البعض الآخر، إذ لم يخف بعض الحكام نوايا توسعية ورغبات هيمنة، في وقت لم تترسخ فيه بعد الشرعية القطرية، خصوصا أن من هذه الأهداف التوسعية ومشروعات الهيمنة ما كان يختلط مع الدعوات الشعبية القومية. في هذا الإطار جاءت (المادة ٢) تتحدث عن «تنسيق الخطط السياسية للدول العربية تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها». وكان ذلك لطمأنة بعض الدول في وجه بعض الاتجاهات المراجعة التي تشكك بحقها بالوجود الشرعي كطرف ذي شخصية دولية مستقلة، كما جاءت أيضا (المادة ٨) لتؤكد «احترام نظام الحكم القائم...»، وتعتبره «حقا من حقوق تلك الدولة وتتعهد بألا تقوم إلى تغيير ذلك النظام فيها». وكان ذلك أيضا للطمأنة. أكثر من ذلك كان تفاخر رئيس حكومة سوريا التي كانت متخوفة من المشاريع الهاشمية بأن الميثاق «صينت فيه حرمة الحق في نطاق المبادئ الديموقراطية الصحيحة بإقرار المساواة بين الدول السبع الداخلة في هذه الجامعة بلا تفريق بين صغيرها وكبيرها» [٤٦].

٤ـ أن الحال القومية في الداخل لم تكن منظمة أو معبأة بشكل ضاغط على الدول العربية أو بعضها، بحيث تستطيع أن تفرض أهدافها على النخب الحاكمة. فهي لم تستطع التأثير في العملية التي أنشأت الميثاق، وكل ما استطاعت القيام به لاحقا هو انتقاد الميثاق لقصوره. فقد ذهب ساطع الحصري إلى أن الجامعة التي «تأسست بموجب الميثاق المعلوم»، «لا يجوز أن تعتبر ممثلة للأمة العربية. كما أن الفشل الذي منيت به هذه الجامعة إلى الآن لا يجوز أن يعتبر دليلا على بطلان فكرة القومية العربية بوجه من الوجوه» [٤٧]. ومنذ الأسابيع الأولى لقيامها، رأى «حزب البعث العربي الاشتراكي» أن التعاون الذي حققه ميثاق الجامعة هو تعاون قاصر قد يتحقق مثله بين دول غربية متباينة في اللغة والعنصر والثقافة... «فالميثاق في مجموعه إقرار لحال التجزئة الراهنة... ولكنه بالنظر إلى هذه الشوائب التي تدخله خطوة منحرفة ضالة نخشى أن يزيد المستقبل من خطرها ويوسع

أضرارها...». ودعا حزب البعث إلى إنشاء «جامعة عربية شعبية تكون سندا ونصيرا للجامعة الرسمية حينما تسلك هذه طريق الصواب ويعوزها النصير، ومعارضا ومقوما لها حين يعوزها الإرشاد والتقويم...»(٤٨).

٥- أن الدول العربية المؤسسة للجامعة، في أغلبيتها، كانت تفتقر إلى المؤسسات، بمعنى آخر لم تتوافر لدى هذه الدول خبرة في إنشاء المؤسسات. وربما وجدت شكوك تجاه أي أفكار تدعو إلى إضفاء الطابع المؤسسي على أي عمل، وإخضاع العمل السياسي لما تمثله «فكرة المؤسسة». وقد انعكس هذا الواقع على صياغة الميثاق حيث ركز المؤسسون على اللجان الفرعية ولم يهتموا بالنظام الداخلي للجامعة. بمعنى آخر جاء الميثاق بحده الأدنى مرآة تعكس حال المؤسسات في الدول الأعضاء.

والخلاصة أننا إزاء جامعة دول عربية دخل فيها كل عضو بشروطه وتحفظاته، وكانت النتيجة أن تحركت الجامعة دوما في إطار «الحد الأدنى»، الذي يمكن أن يتفق عليه كل الأعضاء أو أغلبيتهم على أقل تقدير. وأثر ذلك على أداء الجامعة، وعلى كيفية تعاملها مع حقائق التغيير في البيئة الإقليمية والدولية.. وهكذا أنشأ الميثاق منظمة إقليمية لتجسيد نظام قومي.

ج ـ جامعة.. التجزئة

إن نقطة البدء في تحليل موقع ميثاق الجامعة بين القومية والقطرية هي التوصيف القانوني والسياسي للجامعة، وإدراك التباين القائم بين توصيفها القانوني، باعتبارها منظمة إقليمية اختيارية تقوم على مبدأي السيادة والمساواة بين الدول الأعضاء، وكونها، من الناحية السياسية، تعبيرا عن آمال الأمة العربية وطموحاتها في منظمة قومية تعمل من أجل التوحيد العربي. وهذا التباين بين الطبيعية القانونية للجامعة من ناحية، والسياق السياسي والتاريخي لها من ناحية أخرى، كان، ولا يزال، أحد بواعث القصور والخلاف والتشاحن (٤٩).

إن العلاقة بين القومية والقطرية في ميثاق الجامعة، وفي مواثيق عديد من منظماتها المتخصصة، هي تعبير عن جدلية بين تيارين يوجدان ويتفاعلان في محيط العمل العربي: تيار قومي توحيدي يسعى إلى مزيد من التكامل والتنسيق بين الأقطار العربية وصولا إلى شكل من أشكال الوحدة، وتيار

قطري يكرس التجزئة في كل قطر عربي، ويسعى إلى أن تكون العلاقات بين الأقطار العربية على أساس من القانون الدولي بين «دول ذات سيادة». وهذان التياران يؤثران في كل نشاط عربي، وفي كل منظمة عربية، يظهران بشكل سافر في بعض الأحيان، وبأشكال مستترة خفية في كثير من الأحيان، ينتصر أحدهما أحيانا، ويتوارى أحيانا أخرى. ولكنهما في كل الأحيان يوجدان ويتفاعلان ويتصارعان، بحيث أصبحت تلك إحدى سمات النظام العربي.

وفي الواقع تجد القطرية مصادر قوتها في منابع متعددة؛ منها مواريث المرحلة التاريخية السابقة على الاستقلال، فضلا عن الرغبة في الاستمتاع بالاستقلال الحديث، والاستئثار بسلطة الدولة، ومنها ما فرضته الحقبة النفطية على العلاقات العربية ـ العربية؛ ومنها التنافس بين بعض الزعامات والحكام على النفوذ والسيطرة؛ ومنها دور القوى الخارجية التي غرست بذور الخلاف بين بعض هذه الأقطار، وأوجدت مصادر للنزاع لسنوات طويلة تلت.

أما القومية فتجد مصادر قوتها في وجود الأمة العربية الواحدة بمقوماتها المختلفة في الماضي والحاضر والمستقبل، وفي تحديات التغيير الداخلي والتنمية الشاملة وضرورة التكامل العربي لتحقيق ذلك، وفي التحدي الإسرائيلي الذي يمتد خطره ليشمل أقطارا عربية عدة، وفي مقتضيات العالم المعاصر الذي لا يوفر الأمن والاستقلال الحقيقي للكيانات الصغيرة التي لا تملك مقومات التطور المستقل؛ ومن ثم فإن التكامل والوحدة هما طريق الأمن العربي والتنمية العربية [٥٠].

إن الأقطار العربية تمثل العناصر الأساسية التي يتألف منها النظام العربي. ولذلك، لا بد، لفهم ذلك النظام حق الفهم، ولتقدير موقع الجامعة وتأثرها به وتأثيرها فيه، من البدء أولا بتحليل طبيعة هذه الأقطار وأنظمتها السياسية، ومصادر قوتها وضعفها، ونوع علاقاتها بالقوى العالمية ومداها. فإذا كان من شأن طبيعة هذه الأقطار أن تعمل على ترسيخ كياناتها القطرية، وإذا كانت أنظمتها تسعى، أولا، إلى المحافظة على مصالحها وإلى تثبيت وجودها واستمرارها، وإذا كانت تتوجه، ثانيا، إلى هذه أو تلك من القوى العالمية المتصارعة، وتؤثر صلاتها بها على صلاتها بأعضاء النظام الآخرين، فإن هذا كله يسم النظام العربي، وجامعة الدول العربية من ضمنه، بسمات خاصة، وهذا بالتالي جدير بأن يوضع موضع الاعتبار لأنه الأصل الباعث والمحدد الطاغي [٥١].

أما بالنسبة إلى الجامعة ذاتها فقد انعكس ذلك الأصل والمحدد على شكل مفارقة مهمة في صلب بنيان ميثاق الجامعة، ومشروع تعديل ذلك الميثاق أيضا. وتبدو هذه المفارقة على النحو التالي: على مستوى الأهداف والمبادئ والتوجهات يبدو التيار القومي واضحا، ولكن على مستوى النظم والإجراءات التي يفترض أنها تؤدي إلى تحقيق هذه الأهداف والمبادئ والتوجهات يبدو التيار القطري غالبا.

وإذا كانت ثنائية القومية ـ القطرية قد حكمت الميثاق وحركة الجامعة منذ النشأة، فقد كان من الممكن أن يتخذ التطور أحد مسارين: أولهما ـ اتجاه الأقطار التي وضعت الميثاق ليحمي استقلالها وسيادتها (وحصنت ذلك بمبدأ الإجماع) إلى تغليب المنطق القطري؛ وثانيهما، اتجاه تلك الدول إلى التنازل عن جزء من سيادتها لمصلحة «الكل» العربي، وبالتالي تغليب المنطق القومي. ومعنى ذلك، أنه كان من الممكن أن يتطور الميثاق، والواقع السياسي لحركة الجامعة، في أحد هذين الاتجاهين: إما مزيد من التجزئة وإما مزيد من الوحدة.

ولكن هذه التطورات جاءت في الواقع باتجاه تكريس القطرية، وبالتالي تضييق الهامش المتاح لحركة الجامعة، خصوصا لأمانتها العامة، ذلك الهامش الذي يعكس تغليب المصلحة القومية، الذي تحكمه عوامل المرحلة السياسية السائدة من وقت إلى آخر.

ولذلك، لا يمكن الحديث عن القومية والقطرية كطرفي معادلة في بنية مؤسسات النظام العربي دون الإشارة إلى حلقات وسيطة هي أداة الانتقال من «القومية» إلى «القطرية» وبالعكس. والجدير بالملاحظة أيضا، أن هذه الحلقات الوسيطة هي متغيرات، ومنها مثلا:

(١) ـ في الخمسينيات والستينيات، كانت الثورة العربية في مواجهة التحدي الصهيوني بخاصة، والإمبريالي عامة، ومن أجل تحقيق استقلال الأقطار العربية، هي التي شكلت المحرك الرئيسي في تجاوز «القطرية» إلى «القومية»، وكان «للثورة العربية» ـ كحلقة وسيطة ـ خصائص من أبرزها:

(أ) أن انطلاقتها قد أسفرت عن خريطة للوطن العربي فيها قلب ومحيط. وكان «القلب» يمثل تلك الرقعة من الأرض العربية، الممتدة من مصر إلى الهلال الخصيب، التي تفاعلت فيها مفاهيم القومية العربية، وهي أيضا الرقعة المحيطة بإسرائيل، ومركزها «فلسطين»، وفيها كانت تتحدد مفاهيم ومنطلقات «الثورة القومية العربية».

(ب) أن «الثورة» قد امتدت إلى مواقع أخرى بالأمة العربية، كما حدث في الجزائر واليمن، فاسترشدت هذه الثورات بالمفاهيم الثورية التي حددت ملامحها التفاعلات في منطقة «القلب».

(ج) وكان لا بد من أن تفضي انطلاقة «الثورة العربية» إلى ردود أفعال وتفاعلات معقدة على الصعيد العربي عموما، وجدت تعبيرا عن نفسها في شعاري «وحدة الهدف» و«وحدة الصف».

(٢) في السبعينيات، برزت «الثروة العربية» كأبرز محرك لإعادة صياغة تركيبة وبنية النظام العربي. وكانت هذه الثروة ـ أي فوائض النفط ـ هي نتاج الصفقة النفطية مع الدول الغربية الصناعية المتقدمة، مستهلكة النفط العربي. وكان «للثروة العربية» ـ كحلقة وسيطة ـ هي الأخرى خصائص، تختلف اختلافا بينا عن خصائص «الثورة العربية»:

(أ) إن المنطقة العربية الأكثر ثراء نفطيا (منطقة الخليج) ليست المنطقة العربية الأكثر تقدما تاريخيا، والأكثر تعرضا للتحدي الصهيوني الإمبريالي. لقد أفضى تعاظم شأن «الثروة العربية» إلى وطن عربي، لم يعد له قلب ومحيط، بل وطن عربي، له «مركز جديد» برز في غير موقع مركزه السابق. وأصبح شأن المركز الجديد يتعاظم على المركز السابق بقدر ما أصبحت «الثروة» تحل محل «الثورة» كقوة مقررة للسياسات العربية، بل أخذت «الثروة» تستوعب «الثورة» وتمتصها.

(ب) ومما يؤكد هذه السمة «للثروة النفطية العربية» أنها لم تعد تنظر إلى الغرب معتبرة إياه «عدوا إمبرياليا» بل «زبون نفط»، أي أنه طرف يجري التعامل معه، بل التكامل معه، بدلا من أن يكون «التناقض» و«الصراع» هما طابع العلاقة معه.

(ج) ونظرا إلى أن إسرائيل مرتبطة ارتباطا عضويا بهذا الغرب، الذي لم تعد تجري معاداته كعدو إمبريالي، بل تتدعم العلاقة به بوصفه مستهلكا للنفط العربي، أصبح شعار «السلام» يطرح مع إسرائيل باعتبارها «حليف الحليف»، وبشرط أن يتوافر للطرف العربي الشروط المقبولة لذلك، ولم يعد التحدي الصهيوني تحدي «وجود» بل تحدي «حدود».

(٣) إلاّ أن تعاظم شأن الفوائض العربية لم يعد مضمونا في العقود التالية كما تعاظم شأنها في السبعينيات، بل هناك هبوط حاد في هذه الفوائض، نتيجة استعادة الغرب سيطرته على أسواق النفط بوسائل

مختلفة. ومن هنا أصبحت «الثروة» معرضة للاختفاء بعدما قضت على «الثورة». السؤال الملح الآن هو: كيف يجري تجاوز «القطرية» إلى «القومية» في بنية عربية لم تعد تتمثل قوتها لا في «الثورة العربية» ولا في «الثروة العربية»؟ (٥٢).

ويكتسب هذا السؤال أهميته وخطورته في ضوء ما انتهت إليه حروب الخليج الأولى والثانية والثالثة. لتؤدي إلى إحكام السيطرة الغربية على مقدرات ومستقبل المنطقة العربية، عن طريق تحطيم القدرات العسكرية والاقتصادية العربية في العراق ـ من ناحية، وتبديد الثروات المالية العربية في الخليج، من خلال الأعباء المالية الهائلة المترتبة على نفقات الحروب الباهظة المدمرة ـ من ناحية ثانية، فضلا عن رهن الموارد العربية النفطية لآجال طويلة قادمة لتغطية نفقات التعمير وإعادة البناء في الكويت والعراق ـ من ناحية ثالثة. مما يترتب عليه استنزاف مهم للاحتياطيات المالية للبلدان العربية الخليجية، خلال فترة لم تتجاوز العقدين. وبالتالي دخل العرب القرن الجديد بلا «ثروة» وبلا «ثورة»، أي الإفلاس التام على كل الجبهات، نضاليا وماليا ونفسيا.

ومعنى ذلك، أن الحديث عن العلاقة الجديدة بين «القومية» و«القطرية»، وتحديد الحلقات الوسيطة للانتقال بينهما، ينبغي أن يدخل في اعتباره تبعية الأقطار العربية بنيويا للغرب. فالعرب، في وضعهم الحالي، ليسوا أهل اختيار، وهذا يعني أن الجدلية بين «القومية» و«القطرية» لا يمكن تحليلها دون تحديد علاقة المجتمع العربي بالإمبريالية العالمية ـ من ناحية، وبحركات واتجاهات التحرر في العالم ـ من ناحية أخرى.

د ـ دينامية المؤسسات العربية

إن عرض ديناميات بعض مؤسسات النظام العربي وأساليبها في العمل يساعد على تبيان هذه الثنائية القائمة بين «القومية» و«القطرية»، وحقيقة «أزمة النصوص» و«أزمة النفوس». وسنكتفي هنا بمثالين: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الوحدة الاقتصادية.

(١) المجلس الاقتصادي والاجتماعي

إن الدراسة التطبيقية لسلوك الأقطار العربية الأعضاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي (التابع للجامعة)، وفي الشؤون الاقتصادية عامة، توضح مدى تمسك الوفود بعدم المساس بمبدأ سيادة الدولة وقوانينها الداخلية، وعدم إصدار توصيات أو قرارات في مسائل أو مشروعات تمس بأي شكل من الأشكال مشروعات الدولة الاقتصادية وخططها وبرامجها.

فقد عمدت دراسة مهمة إلى اختبار عدة فرضيات، باستخدام محاضر جلسات هذا المجلس خلال سبع دورات مهمة (من الدورة ١٩ إلى الدورة ٢٥)، وعلى امتداد خمس سنوات من ديسمبر عام ١٩٧٤ إلى سبتمبر عام ١٩٧٨، وهي فترة كانت من أهم فترات التاريخ العربي الحديث وأخطرها بسبب التحديات المصيرية التي فرضت نفسها على الوطن العربي فيها بدرجة بالغة القوة والتركيز. والفرضيات التي اختبرتها الدراسة وتأكدت من صحتها، تتمثل فيما يلي [٥٣]:

(أ) إن الحكومات العربية ـ بشكل عام ـ لا تبدي حماسا حقيقيا أو فعالا تجاه قضايا ومشروعات العمل العربي المشترك.

(ب) إن الأقطار العربية ـ فقيرة أو غنية ـ تفضل بالدرجة الأولى المعونة المباشرة أو برامج عمل على المستوى الثنائي، أو قروضا غير مرتبطة بمشروعات، على الدخول في مشروعات تكامل جماعي.

(ج) تمسك الوفود بعدم المساس بمبدأ سيادة الدولة وقوانينها الداخلية، وعدم إصدار توصيات أو قرارات في مسائل تمس بأي شكل من الأشكال مبدأ السيادة، أو تمس مشروعات الدولة الاقتصادية وخططها وبرامجها.

(د) إن الأيديولوجية لا تلعب دورا مؤثرا في أعمال المجلس، بخاصة في المناقشات التي تدور حول مشروعات التكامل الوظيفي والتنمية القومية بشكل عام.

(هـ) إن هناك علاقة قوية بين ضعف مستوى المناقشات في المجلس أو درجة مشاركة وفود الدول ـ من ناحية، وبين مستوى تمثيل الدول لدى المجلس ـ من ناحية أخرى.

(و) إذا كان العامل الأيديولوجي لا يلعب دورا واضحا في اتجاهات وأعمال المجلس، وخاصة في موضوعات التكامل، إلاّ أن الخلافات السياسية بين الدول تفرض نفسها على سلوك الوفود، وتؤثر تأثيرا مباشرا في فعالية المجلس ومناقشاته.

(٢) مجلس الوحدة الاقتصادية العربية

تشير متابعة المجلس، منذ انشائه حتى نهاية الستينيات تقريبا، إلى أن نشاط المجلس سار في هذه الفترة بشكل مطرد، ولم تبرز خلافات أساسية بين البلدان الأعضاء فيه: وهي مصر وسوريا والعراق والأردن والكويت ثم اليمن والسودان. كما يلاحظ أنه خلال هذه الفترة تم اتخاذ أهم القرارات؛ مثل تلك المتعلقة بتحرير التجارة، وبإجراءات التنسيق الاقتصادي وتيسير انتقال الأشخاص والمشروعات العربية المشتركة [٥٤].

وجدير بالذكر في هذا الصدد أن انضمام الكويت إلى اتفاقية الوحدة الاقتصادية كان لبواعث سياسية، وهي الرغبة في اتباع سياسة خارجية نشطة، الأمر الذي يثبت استقلالها ويدعم من أركان وجودها، باعتبارها دولة عربية، إزاء مطالب عبد الكريم قاسم ودعواه بأن الكويت جزء من العراق. ولذلك، فقد سارعت بالانضمام دون دراسة كافية إلى الاتفاقية، وحين زال خطر عبد الكريم قاسم تحفظت الكويت على عديد من مقررات المجلس. ويوضح ذلك أن التجارة العربية المشتركة، ضمن نطاق السوق، تستند إلى اعتبارات سياسية أكثر مما تستند إلى العوامل الاقتصادية المحض [٥٥].

وتجدر الإشارة إلى أنه بالمقابلة بين نشاط مجلس الوحدة الاقتصادية خلال هذه الفترة، ونشاط المجلس الاقتصادي والاجتماعي ـ الذي يعمل في نطاق الجامعة، ويضم كل البلدان الأعضاء في الجامعة ـ يلاحظ أن الخلافات السياسية قد أثرت في عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي بوضوح، الأمر الذي أدى إلى عدم قيامه بدور فعال، بالمقارنة مع مجلس الوحدة الاقتصادية العربية. وهناك مؤشرات تدل على أن الخلافات السياسية أخذت تؤثر في مجلس الوحدة الاقتصادية العربية منذ بداية عقد السبعينيات، غير أنه يجدر التنويه بأن هذه الخلافات لم تمارس تأثيرا متساويا في عمل المجلس، وإنما تفاوت تأثيرها، وفقا للظروف ولنوع الخلاف ودرجة حدته [٥٦].

ونختتم هذا الجزء بذكر مثال تطبيقي من محاضر جلسات المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهو مثال يتكرر بصيغ مختلفة. ففي أثناء مناقشة موضوع تيسير استثمار الدول العربية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأقطار العربية، افترضت مذكرة الأمانة العامة للجامعة أن يقترن هذا بتبسيط معاملات السفر بين الأقطار العربية والإقامة فيها، والاستجابة

لطلبات المستثمرين الخاصة بالإدخال والإقامة وإجازات العمل لذوي المهارات والكفاءات لاستخدامهم في مشاريعهم. قال رئيس أحد الوفود إنه يجب أن يضاف إلى هذا النص عبارة «على أن يكون ذلك طبقا لأنظمة كل دولة». وقد ثنى على كلامه رئيس وفد آخر. وحين علق رئيس وفد ثالث على ذلك بأن الهدف هو «أننا نريد تعديل النظم المعمول بها في الدول العربية لتحقيق الأهداف التي نسعى إليها»، رد عليه قائلا، «نحن لنا ظروف خاصة» [٥٧]. ومعنى ذلك، أن الواقع السياسي العربي هو الذي ينتج مثل هذه الأنماط من التفكير، التي تؤدي بالضرورة إلى فرض قيود تؤدي بدورها إلى إصابة مؤسسات النظام العربي بالشلل، وأحيانا تعريض معظم أعمالها للفشل.

وبالتالي ما لم يتطور الواقع السياسي لهذه الأقطار العربية، باتجاه عمل وحدوي حقيقي ينعكس على مؤسسات النظام العربي، فإن الحديث عن «فشل» هذه المؤسسات، يمثل نوعا من القفز إلى «النتائج» دون أخذ «المقدمات» في الاعتبار.

٢ـ الخلط بين «الجامعة»... و«الأمانة العامة»

كثيرا ما يلتبس الأمر على الرأي العام العربي حين يرد ذكر جامعة الدول العربية، فإذا تقاعست الجامعة، وإذا ما قامت الأمانة العامة للجامعة بواجباتها القومية ـ سواء في ما ينص عليه ميثاق الجامعة أو في ما تجتهد هي فيه ـ قيل فعلت الجامعة العربية، أي ينسب الإنجاز إلى الجامعة! أما إذا كان هناك فشل أو تقصير فإن الاتهامات تتوالى على الأمانة العامة!

وربما يرجع ذلك الخلط ـ المتعمد أحيانا ـ بين «الجامعة » و«أمانتها العامة» إلى اتجاه الأمانة العامة للجامعة إلى الاضطلاع بواجباتها من منظور قومي، واتجاه الأقطار العربية إلى التعلل في مواجهة ذلك بذريعة السيادة، أو على أقل تقدير بذريعة الظروف الخاصة بالنسبة إلى قضايا العرب القومية الكبرى وفي مقدمتها الوحدة العربية وفلسطين. ولذلك، ينبغي التمييز بين جامعة الدول العربية، باعتبارها منظمة إقليمية تضم عددا من البلدان، وتصدر قرارات عن طريق مجالس هذه الجامعة، كمؤتمر القمة أو مجلس وزراء الخارجية أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وبين الأمانة العامة للجامعة، باعتبارها جهازا إدرايا وفنيا لهذه المنظمة.

والجدير بالاهتمام في هذه التفرقة، أن الأمانة العامة للجامعة اعتقدت منذ أن أنشئت الجامعة أن مهمتها الأساسية هي العمل من أجل تحقيق الوحدة بين الأقطار العربية، على الرغم من أن الميثاق لم يكلفها أو يكلف غيرها بهذه المهمة. وحين حوربت بقسوة - بسبب هذا الاعتقاد - على يد نوري السعيد وغيره من الحكام العرب، تخلت عن هذا الحلم وركنت هادئة لمدة طويلة، تترك غيرها يتحمل عنها أعباء ومسؤوليات الاقتناع بهذا الحلم ومحاولة التصدي له. وفي مرحلة أخرى بدأت الأمانة العامة تهتم بمنهج التكامل العربي عن اعتقاد صادق من جانبها بأنه إذا كان حلم الوحدة يستعصي على التحقيق في ظل الظروف السائدة، فليس أقل من العمل بمنهج التكامل من أجل تعبئة الإمكانات العربية وتجنيدها لخدمة الأمن القومي العربي، مما يعتبر، في نهاية الأمر، خطوة مهمة على الطريق الطويل من أجل الوحدة(٥٨). إلاّ أن الأمانة العامة - على الرغم من أنها لم تيأس - اكتشفت أنه مع تواضع هدفها فإن العقبات أمام تحقيقه عقبات هائلة، إذ اصطدمت بإرادات حكومات مستقلة حريصة على التجزئة الاقتصادية وحماية مصالحها الضيقة.

ولذلك، فكما أنه لا يجوز اتهام الجامعة كأمانة عامة بأنها فشلت في تحقيق الوحدة العربية، كذلك لا يجوز اتهامها بأنها فشلت في تحقيق تجارب تكاملية حيوية. لأنها، في الحالتين، قامت بأقصى ما يمكنها القيام به، في حدود اختصاصاتها القانونية والإمكانات المادية والبشرية المتاحة لها. وفي الحالتين أحبطت الدول الأعضاء معظم هذه الجهود، بأساليب ووسائل متعددة، من بينها، بل في مقدمتها، الحرص على إبقاء الأمانة العامة ضعيفة؛ كما توضح ذلك، مثلا، نظرة إلى مواردها المالية، فضلا عن أن التجنيد لوظائفها قد يمتد إلى عناصر غير مدربة ولا تشكل القومية العربية منطلقا لعملها، بمعنى النظر إليها بمعيار مهني وظيفي محض، فضلا عن الحد من نشاطاتها وتحميلها أمام الرأي العام العربي مسؤولية كل فشل يصيب العمل العربي المشترك، بخاصة أن الإعلام العربي كله تحت سيطرة الأقطار العربية، بينما ليست للأمانة العامة أي أنشطة إعلامية داخل هذه الأقطار أو حتى موجهة إلى شعوبها.

ولقد تعقدت هذه المشكلة في الواقع بتداخل اعتبارين: أولهما، أن الأمانة العامة للجامعة هي التي تقوم بالتعبير عن الشخصية القانونية الدولية للجامعة أمام العالم؛ وثانيهما، إضافة قضية فلسطين إلى مقدمة اهتمامات

الجامعة بعد عامين فقط من قيامها، والخلط في وسائل المواجهة، بين الوسائل الديبلوماسية، حيث يرد دور للأمانة العامة، والوسائل السياسية ـ العسكرية، حيث الدور الوحيد للشعب الفلسطيني وللبلدان العربية ـ من ناحية، وبالتالي الخلط بين ما يمكن أن تقوم به الدول الأعضاء أوالأمانة العامة ـ من ناحية أخرى.

ومنذ أضيفت المشكلة الفلسطينية إلى مسؤوليات الجامعة، تعيش الأمانة العامة ـ حتى يومنا هذا ـ في ظل الاتهام بالتقصير والفشل في «تحرير فلسطين»، علما بأن الأمانة العامة للجامعة هي العضو الوحيد في النظام العربي الذي لا يستطيع أن يحرك جنديا واحدا، وكغيره من الأقطار العربية لا يستطيع أن يأخذ قرارا بالنيابة عن شعب فلسطين [٥٩]. وبذلك تشكلت عن الجامعة وعن أمانتها العامة في أذهان الرأي العام العربي صورة الجهاز القليل الكفاءة، الغزير القرارات. ولم تجد هذه الصورة في الأقطار العربية من يصححها ويفسر للرأي العام أن الجامعة لا تتخذ قرارات، وانما يتخذها «مجلس الجامعة» المشكل من قيادات رسمية مسؤولة في هذه الأقطار، على أعلى المستويات. ويرتبط ذلك في الواقع بقضيتين أخريين:

الأولى: عدم اهتمام الأقطار العربية بشأن عمل الجامعة، ولقد عبر عن ذلك صلاح الدين البيطار ـ المسؤول السوري الكبير سابقا، الذي كان يتولى في حينه وزارة الخارجية، لدى علمه بأن هناك وفدا سوريا سيتوجه إلى الجامعة لحضور أحد الاجتماعات ـ بقوله: «وقد لاحظت عدم اكتراث الحكومات العربية بالجامعة، فاستدعيت أعضاء الوفد وسألتهم: هذا موضوع سياسي، فما هي سياستنا؟ من أين تأخذون التوجيهات السياسية التي تقترحونها في المجلس؟ فكان الجواب أن الوزير يقول لنا اذهبوا، واحضروا الاجتماع. فأذكر أنني جلست يومين من أجل بحث ورقة العمل وتقديم اقتراحات. والجامعة المختصة، لا تقرأ بالمعنى الحرفي. الحكومات لا تقدم مشروعات مدروسة، ولا تدرس المشروعات التي تقدمها الجامعة العربية (الأمانة العامة) دراسة جدية من أجل التنفيذ» [٦٠].

والثانية: قضية وجود إعلام خاص بالأمانة العامة للجامعة في الأقطار العربية. إن كل ما يتم في الجامعة، على علاته، لا يوجد له إعلام في الأقطار العربية، وهذا في حد ذاته دليل آخر على عدم اكتراث الأقطار العربية

بالجامعة. فهي تدافع عن استقبال مراكز اعلامية للأمم المتحدة، بينما ترفض فتح مكاتب للجامعة. رغم إصرار الأمانة العامة على هذه الفكرة مرارا، فقد رفضت جميع الأقطار العربية هذه الفكرة، لأنها كانت تخشى أن يشيع هذا المكتب فكرة القومية العربية، أو يدعو إليها. وقد كان مفهوما أن للأمانة العامة ـ باستمرار ـ هذه الصفة القومية، وبالتالي فالمكتب التابع لها سيثير أفكارا قومية داخل العواصم.

٣ ـ دور الأمين العام بين النص والواقع... والطموح

مما لا شك فيه أن وضع الأمانة العامة في أي منظمة دولية يكون على قدر كبير من الأهمية، وذلك بالنظر إلى حقيقة وطبيعة مركز الأمين العام داخل الإطار التنظيمي للمنظمة الدولية ـ على وجه الخصوص، ودلالة ذلك بالنسبة إلى علاقاته بالدول الأعضاء في المنظمة ـ على وجه العموم. وبعبارة أخرى، فإنه إذا كانت الأمانة العامة للمنظمة الدولية لا تعدو ـ في حقيقتها ـ أن تكون الجهاز التنفيذي الدائم للمنظمة، وما يعنيه ذلك من اضطلاعها ـ أساسا ـ بأدوار السكرتارية التنفيذية للمنظمة، إلا أنها في أغلب المنظمات مدعوة ـ بحكم تمتعها بالصفة الدائمة، وما تمتلكه من قدرات تنظيمية وكفاءات بشرية ـ إلى الاضطلاع بأدوار ومهام تفوق بكثير القيام بأعمال السكرتارية والمتابعة. وفضلا عن ذلك، فإن الأمين العام للمنظمة الدولية «لا يتكلم باسم دولة واحدة، بل يتكلم باسم كافة الدول الأعضاء في المنظمة، ولا يمثل أحد الأطراف ولا الأغلبية بل المجموعة بأكملها. ومن ثم فعليه أن يتسم بأعلى خصال الحياد حتى يحصل على ثقة الجميع، لأنه ليس طرفا في التنظيم وإنما هو حكم فيه»[٦١] وإذا كانت المنظمات الدولية تسعى في مواثيقها إلى تقييد دور الأمين العام في أضيق الحدود وقصره على الجوانب الإدارية والتنفيذية (حتى لقد نعتته منظمة الوحدة الأفريقية بلقب «الأمين العام الإداري» للمنظمة ـ م/١٦) فإن الأمين العام في أي منظمة دولية يمارس ـ عملا وواقعا ـ «وظائف سياسية»، بل إن وظيفته الإدارية تأخذ الطابع السياسي على الرغم من القيود العديدة التي تضعها بعض المواثيق في هذا الشأن. ومرد ذلك إلى أن وجود الأمين العام على رأس المنظمة يعد في ذاته عملا سياسيا بالدرجة الأولى، وعلاقاته التي يقيمها مع قادة الدول

والمنظمات الأخرى هي علاقات سياسية، وكل ما يقوم به من أعمال ينظر إليه دائما بالمنظور السياسي، إعمالا لحقيقة منطقية مفادها أن «إدارة العمل السياسي هي عمل سياسي» [٦٢].

أما بالنسبة إلى تحديد وضع الأمانة العامة والأمين العام في جامعة الدول العربية، فإن (المادة ٢) من الميثاق قد لخصت هذا «الوضع» بالنص الآتي:

«تكون للجامعة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين...»».

ومعنى ذلك، أن الميثاق، وإن جعل من الأمانة العامة أحد الأجهزة الرئيسية للجامعة، إلا أنه ـ ولا حتى النظام الداخلي لمجلس الجامعة ـ لم يحدد مهام تفصيلية للأمين العام مما كان سببا في قيام العديد من حالات التصادم والمواجهة بين بعض أعضاء الجامعة والأمانة العامة [٦٣]. وفضلا عن ذلك، لا يتمتع الأمين العام للجامعة بأي أدوار سياسية صريحة ومباشرة إذا ما قورن ميثاق الجامعة في هذا الشأن بغيره من المواثيق الدولية، وبخاصة ميثاق الأمم المتحدة. فالاختصاصات الممنوحة له بمقتضى الميثاق يغلب عليها الطابع الإداري، وذلك تأثرا بما كانت عليه الحال في عصبة الأمم التي سبقت قيام الجامعة.

ومع ذلك فإن الصفة القومية للجامعة، قد امتدت لتعطي الأمين العام للجامعة هذه الصفة القومية نفسها، على رغم أنه لم ينص على شيء من ذلك من الميثاق. ولقد تأكد هذا الاتجاه، الذي أفرزه الواقع العربي نفسه، فضلا عن تصور الأمين العام لدوره ورسالته، وبخاصة أول أمين عام، في مناسبتين:

الأولى، عندما رفضت بريطانيا الرد على رسائل الأمين العام، واستفسرت من الأقطار العربية عما إذا كان الأمين العام للجامعة، حين يخاطب إحدى الدول الأجنبية، ينطق باسم الجامعة أم لا؟ حيث اتخذ مجلس الجامعة قرارا في ١٢ يونيو ١٩٤٦ ينص على أن ما يصدر عن الأمين العام ضمن حدود الميثاق يعتبر صادرا عن الجامعة [٦٤].

والثانية، عندما احتج وزير خارجية العراق في مايو ١٩٤٩، على توجهات الأمين العام، ووصفها بأنها تتعارض مع روح الميثاق وأهدافه وما اتفق عليه من احتفاظ الدول العربية بأوضاعها القائمة، وأنه أخذ سلطات الدول الأعضاء ووزراء خارجيتها، وتصرف وكأنه رئيس دولة مستقل. وقد تضمن رد الأمين العام على ذلك قوله: «إن وظيفة الأمين العام في أي مؤسسة دولية لا يقف اختصاصه

عند حد الإشراف على حفظ السجلات وتبليغ القرارات، إنما عليه أن يزاول الاختصاصات التي تمنحه إياها الهيئة في ميثاقها ولوائحها وقراراتها. وأنه لم يتخذ من الإجراءات، أو يتول من الأعمال، سوى ما قرره مجلس الجامعة بإجماع الآراء. وإذا كانت الأمانة العامة تسعى دائبة لرفع شأن مكانتها الدولية، وتتعهد أطرها وعلاقاتها، لتبرزها بالمظهر اللائق بها كمؤسسة دولية محترمة، فليس ذلك مما يعاب عليها» (٦٥).

وفضلا عن ذلك، فإنه مع وضع النظام الداخلي لمجلس الجامعة، أمكن للأمين العام أن يضطلع بالعديد من الاختصاصات التي تهيئ له مباشرة دور سياسي ملموس في مجال الشؤون العربية، وما تعالجه الجامعة من قضايا ومشكلات. وأهم هذه الاختصاصات ـ ولا شك ـ هو «حق الأمين العام في طلب إدراج مسائل إضافية في جدول الأعمال الأصلي للمجلس أو في الجدول الإضافي، وحقه في أن يسترعي نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أي مسألة يرى أنها قد تسيء إلى العلاقات القائمة بين الأقطار العربية، أو بينها وبين الدول الأخرى» (٦٦). كما تنص (المادة الأولى) من النظام الداخلي للأمانة العامة للجامعة على أن «الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيذ قرارات المجلس، واتخاذ الإجراءات المالية ضمن حدود الميزانية المعتمدة من المجلس...».

وإلى جانب هذه الطائفة من الاختصاصات التي يغلب عليها الطابع الإداري، استطاع الأمين العام للجامعة، من خلال الممارسة العملية، أن يوسع من نطاق الدور وطبيعة المهام التي تضطلع بها الأمانة العامة وعلى رأسها الأمين العام نفسه؛ ويتمثل ذلك في «قيام الأمين العام بدور تمثيلي للجامعة، من خلال قيامه بإبلاغ الدول الأجنبية بوجهة نظر الجامعة في القضايا المختلفة باعتباره المتحدث باسمها والمعبر عنها»، و«الدفاع عن حقوق الدول العربية ورعاية مصالحها كما كان الشأن بالنسبة للقضية الفلسطينية وقضايا الاستقلال للدول العربية، والقيام، بناء على طلب مجلس الجامعة، ببذل الوساطة والمساعي الحميدة والتوفيق بين الأطراف العربية المتنازعة، والعمل على تنقية الأجواء العربية سواء بأساليب الدبلوماسية الثنائية، أو باستغلال الفرص التي توفرها اللقاءات الدبلوماسية الجماعية، ودعوة الدول العربية إلى تطبيق الميثاق واحترام المعاهدات والمقررات المعتمدة في نطاق الجامعة،

والقيام بدور تنسيقي بين سياسات البلاد العربية وفيما بين الوفود العربية في الجمعية العامة للأمم المتحدة، وبين مواقف المجموعات الدولية الأخرى في الأمم المتحدة والموقف العربي» (٦٧).

وعلى أي حال فإن افتقار الميثاق إلى النص على مهام تفصيلية للأمين العام كان سببا في مواجهات علنية ومستترة من هذا النوع بين الدول الأعضاء وبين الأمين العام، إذ استغل الأمين العام هذا الإيجاز الشديد لكي يكتسب لنفسه صلاحيات لم يرد النص؟ عليها صراحة. ومن ناحية أخرى، استغلت بعض الدول الأعضاء هذا الإيجاز في أوقات للحد من أنشطة الأمين العام، أو بالعكس، لتطلب من الأمين العام ممارسة صلاحيات لم ترد صراحة في وثائق الجامعة. ولكنها أدت في النهاية إلى خلق سوابق تستند إلهيا الأمانة العامة في تسويغ اجتهاداتها ومبادراتها.

ولا شك في أن عجز الحكومات العربية قد أسهم بقسط وافر في توسيع مهام الأمانة العامة، بخاصة بعد فشلها في الحرب الفلسطينية، إذ إن الحكومات رغبة منها في تسويغ فشلها أمام شعوبها فضلت أن تسمح للأمانة العامة بصلاحيات جديدة تتمكن الحكومات بواسطتها من إلقاء الفشل على «الجامعة». وهنا بدأت الدول الأعضاء تكتشف فائدة تعميق مفهوم ازدواجية الجامعة في نظر الرأي العام العربي. فالجامعة هي التي تفشل مجتمعة أحيانا، وفي أحيان أخرى هي الأمانة العامة. وهنا أيضا بدأت أطراف مختلفة تكتشف وظائف جديدة للجامعة، من بين هذه الأطراف الأمين العام نفسه. فقد وجدت في الجامعة منبرا قوميا يزداد أهمية ويستقر كشرعية جديدة لسياسات الأقطار العربية (٦٨).

وفضلا عما تقدم، فإن التوجهات القومية المتصاعدة للأمين العام، إضافة إلى تداول ثلاث شخصيات مصرية هذا المنصب منذ نشأة الجامعة حتى انتقالها إلى تونس، كان دافعا لبعض الأقطار العربية للتقدم بعدد من الاقتراحات بهدف الحد من اختصاصات الأمين العام وقدرته على التأثير إلى حد كبير. ومعنى ذلك، أنه إذا كانت الجامعة قد شهدت منذ قيامها توسيعا لنطاق صلاحيات الأمين العام (٦٩)، إلا أن الدور الذي يضطلع به الأمين العام، وعلى وجه الخصوص فيما يتصل بتنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الجامعة، قد شهد تقلصا كبيرا بما يعكس عدم الرغبة من

جانب الدول العربية في تقوية سلطات الأمين العام وقدراته بالنسبة للنهوض بالعمل العربي المشترك في نطاق الجامعة.. ومظاهر ذلك متعددة، يكتفى باثنين منها:

أولهما: يكمن في تعديل (المادة الأولى) من النظام الداخلي للأمانة العامة، والتي كانت تقضي بأن: «الأمين العام للجامعة ينوب عن الجامعة فيما تتخذ من إجراءات، في حدود نصوص الميثاق وقرارات مجلس الجامعة وميزانيتها المعتمدة».. لتصبح «الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيذ قرارات المجلس، واتخاذ الإجراءات المالية ضمن حدود الميزانية المعتمدة من المجلس...». ومؤدى هذا التعديل - والذي تم بناء على اقتراح العراق إثر الخلاف الذي حدث بين وزير خارجيته وعبد الرحمن عزام في ١٩٤٩ - أن الأمين العام لم يعد ينوب عن الجامعة فيما يتخذه من أعمال، بكل ما تنطوي عليه الإنابة من سلطات، وإنما صار في ذلك مقيدا بتنفيذ القرارات الصادرة منها [٧٠].

وثانيهما: يتمثل في خلو النظام الداخلي لمجلس الجامعة من الإشارة إلى الأمين العام، أو لرئيس المجلس، فيما يتعلق بمهمة تنفيذ القرارات الصادرة عنه. واكتفى في هذا الشأن بالنص على أن «يقوم المجلس بمراعاة تنفيذ قراراته وكذلك ما تبرمه الدول الأعضاء بينها من اتفاقات في نطاق الجامعة» إعمالا لنص المادة ٣ من الميثاق. ولا شك في أن إناطة مهمة متابعة التنفيذ إلى المجلس من شأنه «تمييع المسؤولية»، لأن المجلس لن يباشر هذه المهمة - عملا - إلا من خلال تفويض الأمين العام أو رئيس المجلس.

وحتى مشروع تعديل الميثاق لم ينج من مثل هذه المحاولات التي تهدف إلى تقليص اختصاصات الأمين العام. وليس أدل على ذلك من اتجاه لجنة الخبراء التي وضعت المشروع، بحكم توجهاتها القومية، إلى النص على أن يكون الأمين العام منتخبا من قبل مؤتمر القمة العربية لدعم مركزه ومكانته، بينما أصرّ مندوبو الدول الأعضاء، على أن يكون الانتخاب من قبل مجلس وزراء الشؤون الخارجية.

وبالإضافة إلى ما تقدم لا ينطوي مشروع تعديل الميثاق على أي تقدم أو تطور ملموس بشأن دور الأمين العام في تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الجامعة. ذلك أن التعديل المذكور قد جعل هذه المهمة «تقع على عاتق كل من

الأمين العام ومجلس المندوبين الدائمين للدول العربية». وهو ما من شأنه أن يخلق نوعا من التداخل والازدواجية في الاختصاصات، فضلا عما ينطوي عليه ذلك من صعوبات عملية جمة مردها مظنة أن يتحول المندوب الدائم إلى مبرر لتقاعس دولته في تنفيذ القرارات الموجهة إليها [٧١].

إن النظرة المقارنة للاختصاصات التي منحتها الدول العربية للأمين العام للجامعة بموجب الميثاق، والاختصاصات التي منحتها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة للسكرتير العام للمنظمة الدولية، مثل هذه النظرة المقارنة ستبعث، ولا شك، لا على الحيرة فقط وإنما على الأسف أيضا. فالدول الأعضاء في الأمم المتحدة لا تجمعها روابط كتلك التي تجمع الأقطار العربية، ومع ذلك فهي تعطي للسكرتير العام للأمم المتحدة دورا واسعا في مختلف مجالات النشاط، بينما لا يجوز، طبقا لميثاق الجامعة، أن يقوم الأمين العام بدعوة مجلس الجامعة للانعقاد لبحث أمر من الأمور، مهما كانت خطورته.

٤ـ المفارقة بين دوافع الوحدة وانجاز المؤسسات

إن البلاد العربية تقدم نموذجا واضحا للمفارقة بين الأسباب الدافعة للتكامل أو الوحدة الاقتصادية، وحجم الإنجاز الذي تم تحقيقه في هذا المجال، على الرغم من أن مؤسسات العمل الاقتصادي العربي ـ كقاعدة عامة ـ تأخذ بمبدأ الأغلبية في التصويت [٧٢]. فثمة العديد من الأسباب الدافعة إلى التكامل، حتى يمكن القول إن الوحدة الاقتصادية هي ضرورة تاريخية، فهناك الأسباب السياسية التي تتمثل في الحفاظ على الاستقلال الوطني في عالم لا يحترم سوى الكيانات الكبيرة. وهناك الأسباب الاقتصادية، مثل ضرورة توافر الحجم الاقتصادي اللازم للتنمية، وتكامل عناصر التنمية ومقوماتها بين القطار العربية.

إن تحليل أسباب القصور في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي يثير على الفور جملة الأوضاع السياسية والاجتماعية التي تمر بها البلاد العربية والتي تؤثر في عملية التكامل. وبصفة عامة، يمكن رد الإخفاق في تجارب الوحدة الاقتصادية العربية إلى نوعين من الأسباب: اقتصادية وسياسية [٧٣].

أ ـ الأسباب الاقتصادية

(١) الاقتباس الأعمى لتجارب التكتلات الاقتصادية الأخرى في العالم، كالسوق الأوروبية المشتركة، دون النظر إلى واقع البلدان العربية ومدى ملاءمة هذه النماذج لظروفها الخاصة.

(٢) غياب التصور الشامل الذي يحدد الأهداف والوسائل والبرامج الزمنية للتنفيذ بشكل واضح، الأمر الذي أدى إلى عجز الفنيين عن تقديم توصيات محددة، كما انعكس في عدم وضوح الأهداف المرحلية.

(٣) طموح الأهداف والقفز إلى أشكال دستورية ومؤسسية وصور قانونية دون النظر إلى واقع البلاد العربية ودون تمهيد اقتصادي فعال، الأمر الذي أوجد انفصالا بين الواقع وهذه المؤسسات.

ب ـ الأسباب السياسية

(١) اختلاف الأنظمة السياسية وأشكال نظم الحكم فيها، بما يترتب على ذلك من تباين في الأولويات الاجتماعية والفكرية، وفي الاختلاف حول هدف الوحدة الاقتصادية وسبلها، الأمر الذي أدى إلى عدم وضوح الأهداف السياسية وعدم استقرارها عبر مدة معقولة من الزمن.

(٢) انعكاس الخلافات السياسية على العلاقات الاقتصادية بين البلاد العربية.

(٣) الآثار السياسية المترتبة على ظهور النفط في عدد من الأقطار العربية (ازدياد اهتمام السياسة الأمريكية بالمنطقة ـ الانقسام بين الأقطار الغنية والأقطار الفقيرة ـ ظاهرة تراكم الفوائض النفطية ـ انتهاج البلدان النفطية سلوكا متميزا في علاقاتها الخارجية).

(٤) العوامل الخارجية كسياسات الدول الكبرى تجاه المنطقة العربية، ونشاط الشركات متعددة الجنسية، علاوة بالطبع على دور إسرائيل.

(٥) عدم وجود المناخ والآليات الضرورية لترشيد القرارات السياسية الخاصة بالعمل العربي المشترك. فعديد من مؤسسات التنسيق الاقتصادي لا تملك حق إصدار القرار، وإنما تصدر مجرد توصيات، وحتى تلك التي تملك حق اتخاذ القرار لا تملك القدرة على تنفيذه.

وإذا كنا قد تعمدنا رصد هذه المفارقة بين الدوافع والإنجازات بالإشارة إلى مؤسسات العمل الاقتصادي العربي، حيث يجري إعمال قاعدة الأغلبية في التصويت، فلعل ذلك يردنا إلى قاعدة الإجماع التي يعتبرها البعض العقبة الرئيسية في وجود عمل عربي مشترك.

لقد عمدت لجنة تعديل ميثاق الجامعة إلى دراسة أكثر من أربعة آلاف قرار صدرت عن مجلس الجامعة منذ عام ١٩٤٥ إلى عام ١٩٨١، فوجدت أن أكثر من ٨٠ بالمائة منها اتخذت بالاجماع، وإن تحفظات بعض الدول كانت في معظمها على قرارات مالية وإدارية. ومع ذلك فإن القرارات التي اتخذت بالاجماع لم ينفذ معظمها.. لماذا؟ تتفق الدراسات هنا على سبب أصيل، وربما وحيد لعرقلة التكامل والوحدة وهو: غياب الإرادة السياسية وغياب الاختيار الحر. فالقرارات عندما تتخذ في غياب الإرادة السياسية وغياب الاختيار الحر، فإنها تتخذ بوسيلة من ثلاث: إما بالمجاملة، أو بالمسايرة، أو بالإكراه وليست المسألة مسألة تزمت سيادي، ولا مسألة شرط الاجماع، فالعبرة بما في النفوس وليس بما في النصوص [٧٤]... تلك هي المسألة.

وإذا كانت المسألة محل الإجماع هي غياب أو ضعف الإرادة السياسية، فلعلنا نتساءل: ما مظاهر ذلك في الواقع العربي؟ ولماذا يكون الأمر على هذه الشاكلة؟ وللإجابة عن هذين السؤالين المحوريين سنركز أيضا على تجارب التكامل والوحدة في المجال الاقتصادي، نظرا إلى دلالته وأهميته، فضلا عن محوريته بالنسبة إلى التجارب المقارنة.

٥ ـ مأزق الإرادة السياسية

خلاصة ما تقدم أن غياب أو ضعف الإرادة السياسية اللازمة كان هو العامل المباشر الأساسي الذي أدى إلى تواضع ومحدودية النتائج التي حققها العمل الاقتصادي العربي المشترك (اللازم للتكامل)، منذ بدايته في ظل الجامعة وقت إنشائها في عام ١٩٤٥ حتى الآن، وإلى عدم تحقيق هذا العمل للأهداف المقصودة منه، التي نصت عليها وتضمنتها اتفاقاته ومواثيقه العديدة، والذي حد من فاعليته وعرقل تطويره.

وفي ضوء هذا الفهم، نعرض، فيما يلي، مظاهر غياب الإرادة السياسية في مجال التكامل الاقتصادي العربي وآثاره من ناحية، وأسباب هذا الغياب من ناحية أخرى [٧٥].

أ ـ مظاهر غياب الإرادة السياسية وآثاره

كان لغياب الإرادة السياسية العربية اللازمة لنجاح العمل الاقتصادي العربي المشترك وتطويره مظاهر وآثار عديدة، يرجع بعضها إلى نشأة الجامعة وإلى الفلسفة العامة التي وجهت ميثاقها، كما أن بعضها الآخر أخذ يظهر خلال تطور العمل الاقتصادي العربي المشترك نفسه.

وبصفة عامة، فإن جميع هذه المظاهر والآثار تترجم حقيقة أساسية واحدة تتمثل في ضعف الرغبة الحقيقية الصادقة في الالتزام بالتجمع الاقتصادي العربي، أو في انتفاء هذه الرغبة، وبخاصة بالصور القوية منها، لدى السلطات المختصة في كثير من الأقطار العربية، مع ما يترتب على ذلك من ضعف الرغبة، أو انتفائها، في وضع تصور التجمع الاقتصادي العربي، الذي قد يتفقون عليه، موضع التنفيذ. والواقع أن جميع المظاهر والآثار ليست، في الحقيقة، سوى وسائل وأساليب فنية يجري الالتجاء إليها لستر ضعف هذه الرغبة أو انتفائها، ولإعطاء الأساس القانوني الشكلي الذي تستند إليه السلطات السياسية في هذه الأقطار في ما تحرص عليه من منع تنفيذ صور التجمع الاقتصادي التي تكون، تحت ضغط الظروف، قد وقعت من الناحية الشكلية على الاتفاقات المنشئة والمنظمة لها. وبالطبع فإن كثيرا من هذه المظاهر والآثار يقوم مثلها بالكامل، أو على النحو نفسه في المجالات الأخرى للعمل العربي المشترك، سياسية كانت أو عسكرية أو اجتماعية أو ثقافية... إلخ.

وحتى حين تطبق الاتفاقات والقرارات المتعلقة بالتكامل الاقتصادي العربي، فإن استمرار تطبيقها غالبا ما يتأثر بما يحدث من تقلبات طارئة في العلاقات السياسية بين حكومات أو حكام الأقطار العربية الأعضاء. والواقع أن هذه الحقائق العديدة ليست كلها سوى مظاهر وآثار لغياب الإرادة السياسية ـ أو ضعفها ـ اللازمة لتحقيق العمل الاقتصادي العربي المشترك ونجاحه. وهي تشير في مجملها إلى أن البلدان العربية لا يتوافر لديها ما يلزم لعملية التكامل الاقتصادي من إرادة سياسية.

ب ـ أسباب غياب الإرادة السياسية

يمكن تلخيص أهم أسباب غياب الإرادة السياسية الضرورية للتكامل العربي في ظاهرة أساسية تتمثل في: عمق «الشعور القطري» في الأقطار العربية، الذي يرجع في الواقع إلى تطور

تاريخي طويل، بدأت جذوره منذ فترة بعيدة، وتفاعلت في ترسيخه، منذ منتصف القرن التاسع عشر، عوامل عديدة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية.

وقد ساهمت في تعميق القطرية والتجزئة في الوطن العربي، بخاصة منذ السبعينيات عوامل أخرى اكتسبت خطورة خاصة، لعل من أهمها أربعة عوامل: أولها ـ هزيمة عام ١٩٦٧؛ وثانيها ـ الحقبة النفطية ؛ وثالثها ـ كامب ديفيد... مصريا وعربيا ؛ ورابعها ـ المفهوم الجزئي المجزأ للأمن. وفيما يأتى عرض هذه العوامل الأربعة:

(١) هزيمة عام ١٩٦٧

لعل هزيمة عام ١٩٦٧ كانت نقطة التحول الكبرى في ذلك العقد، وفي تاريخ مسيرة التكامل الاقتصادي العربي، فقد أعقبها تكريس للفرقة العربية، وقسمت البلدان العربية إلى بلدان مواجهة وبلدان مساندة، وظهر الصراع سافرا بين البلدان التي تحمل لواء الوحدة وغيرها من البلدان العربية التي تعادي فكرة الوحدة في حقيقة الأمر، وتعاظمت عمليات الاتهام عن مسؤولية الهزيمة. وصحبها اتهام للذات سرعان ما تحول إلى جلد للذات، وتصفية أوزار الهزيمة بمعارك تستهدف إثبات الوجود بدلا من استعادة المفقود. والواقع أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت قد عقدت العزم على إحداث هذه الهزيمة، لأنها رفضت أن يقترن التوجه التنموي المتحرر بالتوجه الوحدوي، ليضرب مثلا يحتذى في مناطق أخرى من العالم، الأمر الذي يهدد مصالحها. فالهزيمة كانت مقررة، ولو لم تتحقق بتلك الطريقة الخاطفة لقامت الولايات المتحدة بالإجهاز الكامل مباشرة على قيادة قوى الثورة العربية [٧٦].

ونقف هنا وقفة قصيرة مع النفط. فقد احتدم الخلاف بين اتجاهين في مؤتمر وزراء النفط العرب، الذي صادف انعقاده أول أيام حرب عام ١٩٦٧: اتجاه يريد أن يزج بالنفط في المعركة، وآخر (تنادي به البلدان النفطية) يرى أن حظر تصدير النفط إلى الدول المساندة لإسرائيل يضر بمصالح الأقطار النفطية نفسها، ومن ثم بالمنطقة العربية قبل غيرها. ونجح تيار عدم تسييس النفط، وتم عقد صفقة في مؤتمر قمة الخرطوم عام ١٩٦٧؛ جرى بمقتضاها رفع الحظر عن النفط مقابل منح بلدان المواجهة مبالغ تعوضها عن خسارة مرافق حيوية لها [٧٧].

وتعتبر الهزيمة، ومن بعدها قمة الخرطوم، بداية العمل العربي المشترك بالصورة التي نعرفه عليها اليوم، فقد تراجع تيار الوحدة، وانتزعت الأقطار المنتجة للنفط استقلالها، فبادرت إلى إنشاء «منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول» كمنظمة مستقلة لها تضم السعودية والكويت وليبيا، يطلق لها الاستقلال بشؤون النفط عن جامعة الدول العربية المترنحة تحت وطأة الهزيمة.

ويضاف إلى آثار هزيمة ١٩٦٧ حال الشلل، أو الضعف الشديد على أحسن الفروض، الذي أصاب الفكر القومي والحركة الوحدوية العربية بشكل عام، حيث تحولا من موقع الهجوم إلى موقع الدفاع، ووقعا فريسة للإحباط والتمزق بسبب الصدمة التي سببتها هذه الهزيمة. وكان البحث عن طريق جديد، واختلاف الاجتهادات والتصورات في ذلك، وعدم الوصول من هذا البحث والمراجعة إلى حل أو حلول متفق عليها، من بين العوامل التي زادت هذا الشلل، والتي أدت إلى تجزئة الحركة الوحدوية العربية وتشرذمها، بوصفها حركة سياسية تشمل الأقطار العربية ككل. وهكذا ترك الميدان خاليا تماما لدعوات الإقليمية والانعزالية والطائفية التي اكتسبت قوة جديدة، بخاصة بعد اتجاه السادات إلى البحث عن حل للمشكلات المصرية خارج النطاق العربي [٧٩].

(٢) الحقبة النفطية

في مقدمة خصوصيات النظام العربي يأتي الخلط بين الإمكانات وبين الإرادة التي تستخدم هذه الإمكانات، وهو الخلط الناتج عن خصوصية أخرى تتعلق بالدور الذي يلعبه الرأي العام العربي عبر الحدود السياسية لدول النظام، وهو الدور المرتبط بمبدأ الشرعية القومية للنظم السياسية الحاكمة. ويفسر هذا المبدأ الكثير من تفاعلات النظام التي أدت في جملتها إلى الانحراف عن الخط القومي. فحينما دخل النظامان السوري والمصري حرب ١٩٧٣ وحققا الانتصارات الأولى، لم يحاول أي منهما أن يعلن عن أهدافه المحددة من هذه الحرب، ولذلك، فإنه حين حدثت انتكاسات على الجبهتين، في الأيام الأخيرة للحرب، لم يتأثر الرأي العام بهذه الانتكاسات بقدر ما تأثر عند اكتشافه قبول

النظامين الدخول في اتفاقيات لفك الاشتباك على الجبهتين. وهنا تعرض التضامن العربي الذي سبق الحرب إلى صدمة، وبدأت الخلافات تظهر على سطح العلاقات العربية، واتخذت كل من ليبيا والعراق بالذات مواقف تستند إلى الشرعية القومية، واتهمتا النظامين المصري والسوري بالخروج عنها. ولا شك أنه كان يمكن تفادي هذا الوضع لو أن النظامين المصري والسوري أعلنا بوضوح أهداف حربهما المحدودة، بل كان يمكن أيضا تفادي انقسام جبهة المحاربين ـ اللذين تفارقا وتصارعا بعد ذلك ـ لو نسقا فيما بينهما طلب وقف إطلاق النار.

وفي هذا السياق تنبغي متابعة بداية تبلور الحقيقة النفطية وتفاعلاتها ومواريثها. فقد كان الموقف النفطي الذي اتخذته الأقطار العربية المنتجة للنفط، في الأيام الأخيرة للحرب، مشابها لموقف البلدين المتحاربين. فالأقطار النفطية استجابت لنداء المتحاربين، أو خضعت لمقتضيات الشرعية القومية، ولكنها لم تعلن أهداف خطواتها في مجال النفط بالشكل الذي يسمح لها بالتراجع في الوقت المناسب وبالشكل المقبول. وبالفعل حدث التراجع في وقت وبشكل غير مناسبين لها ما أدى إلى تسرب بعض الظن لدى الرأي العام العربي في أن الغرض من الفعل النفطي لم يكن التأثير في مسار الحرب بقدر ما كان استغلالا للحرب بهدف رفع السعر. وسواء أكان هذا الظن مبررا أم مغرضا، فالذي حدث أن الفعل في حد ذاته عوض كثيرا عن الانتكاسات التي أصابت الجبهتين المحاربتين، فتأجل لبعض الوقت الشعور بخيبة الأمل من حرب ظنها الرأي العام حربا تحريرية واكتشف أنها كانت محدودة الأهداف، وتصاعد الأمل في أن النفط العربي ـ بما أثبته من فعالية وما أصابه من إرادة سياسية ـ يمكن أن يحقق للأمة العربية ما لم يحققه الفعل العسكري بالشكل الواجب. وتحول هذا الأمل مع الوقت إلى توقعات بالغت في قدرة النفط وفي قوة الإرادة السياسية العربية، إذ ألقي على النفط العربي بمسؤوليتين: المسؤولية الأولى تجاه العالم الخارجي من أجل فرض الضغوط على إسرائيل للجلاء عن الأراضي التي احتلتها، والمسؤولية الثانية تجاه الوطن العربي. وتتفرع إلى ثلاثة اتجاهات: اتجاه إعادة تسليح وتدعيم

قوة الأطراف المحاربة، واتجاه التنمية العربية الشاملة، واتجاه تدعيم التضامن العربي في إطار قومي مستقل. وبمعنى آخر مواصلة ربط النفط بمقتضيات الشرعية القومية.

ولأسباب متعددة لم ينجح النفط في تحمل هذه المسؤوليات. في مقدمة هذه الأسباب هجمة الولايات المتحدة الدبلوماسية ضد المنطقة، وضد النفط بوجه خاص [٨٠]. ومع مرور الوقت أصبحت الأسباب الأخرى لا تقل أهمية عن هذا السبب. فمن ناحية، انخفض بالتدريج اعتماد الدول الغربية على النفط العربي، وصاحب هذا الانخفاض زيادة في اعتماد بلدان النفط العربية على الدول الغربية [٨١]. ومن ناحية أخرى، أدى عدم وجود سيطرة من جانب البلدان المنتجة على شبكة التوزيع إلى إضعاف نفوذها على الأسواق، كما أن الوكالة الدولية للطاقة ـ التي سعى «هنري كيسنجر» لإنشائها ـ حققت نجاحا، فضلا عمّا ساهمت به ظروف الكساد في العالم الصناعي في هذا النجاح.

ومن المهم الإشارة إلى أن النفط العربي ارتبط في أذهان السياسيين الغربيين بتبلور لحظة قومية معينة، فتدعمت ثقتهم في أنه مجرد ظاهرة مرتبطة بحدث أو بظرف، وليس متغيرا أساسيا طويل الأمد في التفاعلات الدولية. وكان لا بد حينئذ من أن يعود النفط العربي مجرد نفط، أي سلعة بلا مضمون أو وزن سياسي. ولا شك أن البلدان العربية المنتجة للنفط قد ساهمت بالقدر الأوفر، ولم تواصل ربط النفط بمقتضيات الشرعية القومية. لكل هذه الأسباب، يمكن القول فعلا إن النفط العربي لم يعد عربيا، أي لم يعد ذا وزن سياسي مؤثر. وبعد أقل من أربع سنوات من تفجره كطاقة ومتغير سياسي في النظام العربي [٨٢]، أثبت عجزه عن حماية نفسه.

وإذا كان النفط قد فقد نفوذه السياسي الدولي في وقت مبكر، فإنه تمكن من أن يفرض على المنطقة سلوكيات سياسية وأنماطا اجتماعية خاصة به وبطبيعته كمورد قابل للنضوب، إذ فرض الشعور ببشاعة الفقر لدى الدول الفقيرة وشعوبها [٨٣]، وفرض مشروعية معينة لسلوك الفساد والرشوة، ونشر الأمل في رخاء مصطنع مفاجئ، وتسبب في فجوة ثقة داخل مجتمع المثقفين العرب، وساهم ـ بوعي أحيانا ومن دون وعي أحيانا

أخرى - في تكبيل الحريات وعرقلة الديموقراطية وتدعيم التيارات المتطرفة، ليس فقط في دول الثروة، ولكن أيضا في دول الفقر، وبذلك أضعف الفكرة القومية في النظام العربي، ولم ينجح في وضع فكرة محلها تضم أهداف هذه الأمة وتطلعاتها.

إلا أن أكثر ما يهم هنا في هذا الجزء من الدراسة هو الأثر الذي خلّفه النفط على علاقات القوة في المنطقة. فمع كل الآثار التي أحدثها النفط في المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في الوطن العربي، إلا أنه لم يتمكن من توجيه توازنات القوة في النظام بالشكل الذي يتناسب مع الآثار التي أحدثها، أي أنه هدم قواعد السلوك السياسي العربي ولم ينسج شبكة قواعد جديدة تلم البعثرة وتحدد الأهداف. ولذلك، وتحت تأثير التغيرات السلوكية التي أحدثها النفط، كانت هناك مبالغة في تقدير قوة السعودية، سواء قوتها داخل النظام أو قوتها الدولية. كما كانت هناك مبالغة أيضا في تصوير بدايات تحالف مصري - إيراني - سعودي، وكانت هناك مبالغة في تصوير احتمالات ممارسة السعودية للنفوذ في الولايات المتحدة، وفي قوتها داخل العالم الإسلامي. واتضح فيما بعد أن كلا من السعودية ومصر قد تعرضتا لحملة «تضخيم» وتعظيم للقدرات قادتها أجهزة الإعلام الغربية، وشاركت فيها الدبلوماسية الأمريكية، بشكل أدى إلى نشأة هوة عميقة بين القدرات وبين النفوذ الفعلي، وهو الأمر الذي اكتشفته قبل غيرها القيادات الحاكمة في القطرين، ولكن بعدما تمت البعثرة في النظام العربي، فاتجهت مصر إلى الانعزال والانفراد بالعمل، واتجهت السعودية بعدها إلى التقوقع داخل محيط إقليمي في الجزيرة العربية. كذلك اكتشفت سوريا هذه الحقيقة، فانطلقت تمارس نفوذا على دائرتها الإقليمية. وفي لحظة معينة شعرت معظم الأطراف بالعجز، وبضرورة السعي نحو تحميل الدول العظمى مسؤولية حل مشكلات النظام العربي، وحماية أعضائه، وتسهيل اختراق القمة الدولية لجميع تفاعلات النظام. وفي الحقيقة فإن هذا الاتجاه يعني التسليم بما سبق أن صرح به أحد المسؤولين الأمريكيين حين قال: «إن العرب لا يملكون النفط... إنما يقعدون فوقه» [٨٤].

وفضلا عما تقدم، فقد أحدثت التطورات النفطية في الوطن العربي بعد حرب أكتوبر عام ١٩٧٣ تغييرات هائلة في توزيع الثروة والدخل بين الأقطار العربية، مع ما ترتب على ذلك من تغيير في موازين القوى داخل الوطن العربي. فقد ترتب على التوزيع الجديد للثروة والدخل خلق شعور بوجود قطرية خاصة متميزة للأقطار ذات الثراء المالي والنفطي في منطقة الخليج العربي، في مواجهة بقية الأقطار العربية التي تعتبر فقيرة بهذا المعيار. ويمكن القول إنه، للمرة الأولى، في التاريخ العربي الحديث، يظهر عامل الثروة والتفاوت في توزيعها بين الأقطار العربية بوصفه العامل الذي يلعب الدور الأخطر في تبرير التجزئة والقطرية وفي تعميقها في داخل الوطن العربي. وقد انعكس ذلك حتى على «المصطلحات» التي تستخدم للتفرقة والتمييز بين الأقطار العربية؛ حيث ظهرت في اللغة الجارية ألفاظ مثل «أقطار اليسر» و«أقطار العسر»، و«أقطار الفائض» و«أقطار العجز».

ويلاحظ أنه، في فترة ما قبل الحقبة النفطية التي بدأت عام ١٩٧٣، لم يكن التفاوت بين الأقطار العربية من الناحية البشرية، وما يميزها من قدرات وكفاءات، يلعب أي دور في تعميق القطرية والتجزئة، كما لم يكن لهذا التفاوت أي انعكاس على اللغة والألفاظ المستخدمة، بل على العكس من ذلك، فإن الأقطار العربية ذات الثقل البشري والحضاري، بما تحويه من قدرات «الإنسان» ـ الذي هو العامل الأول والأساسي في التطور والتقدم ـ وكفاءاته، كانت ترى في هذا التفاوت عاملا معززا ومقويا للحاجة إلى التكامل في جميع المجالات، وكانت تقوم، رغبة واختيارا، بما كانت تراه واجبا عليها من النهوض التعليمي للإنسان العربي في الأقطار العربية الأخرى، تحقيقا للتكامل الثقافي والتعليمي [٨٥].

وهكذا، بينما تحرك «الانتشار البشري» في الخمسينيات والستينيات، بدوافع قومية وهدف إلى تقريب يوم الوحدة، عبر عمليات التعاون والتكامل، فإن «الانكفاء المالي» و«الانتشار المالي» كليهما حرّكته دوافع قطرية عميقة، وهدف إلى استمرار التجزئة.

(٣) كامب ديفيد... مصريا وعربيا

لا جدال في أن زيارة الرئيس السادات إلى «إسرائيل» قد أحدثت تأثيرات هائلة، بأشكال مباشرة وغير مباشرة، في النظام الدولي والنظام الإقليمي والنظام العربي. وقد اكتسبت هذه الزيارة، بفضل تلك التأثيرات أهمية لا تقل

عن الحظر النفطي عام ١٩٧٣، وتزيد بالتأكيد عن حرب ١٩٦٧ [٨٦]. خصوصا وأن هذه الزيارة، بحكم المنهج الذي دفع إليها والقوى التي دعمتها، جاءت لتحقيق الأهداف نفسها التي عجزت الهزيمة عن تحقيقها، رغم فداحة مفعولها وآثارها. وأساس ذلك أن الإرادة المصرية والعربية لم تتكسر، بل على العكس من ذلك خرجت الجماهير المصرية والعربية يومي التاسع والعاشر من يونيو ١٩٦٧ لتعلن رفض الهزيمة، والإصرار على مواصلة المسيرة، وهذا هو المعنى الحقيقي لتمسكها باستمرار قيادة جمال عبد الناصر. وفي الحقيقة فإن هذه الجماهير - عندما أتيحت لها حرية الحركة والتعبير عن إرادتها، وفي وقت غاب فيه «النظام» بالكامل - هي التي اتخذت قرار الحرب، في تلك الأوقات العصيبة من عام النكسة، مؤكدة بذلك، على لسان جمال عبد الناصر بعد عودته إلى القيادة: «إن قطعة من الأرض العربية قد تسقط تحت الاحتلال، ولكن أي قطعة من الإرادة العربية ليست عرضة لأي احتلال»، وهذا هو الفيصل الحقيقي بين الهزيمة والنصر في المعارك عبر التاريخ. حتى توجت إرادتها بالقرار الرسمي بخوض حرب ١٩٧٣ المجيدة.

لقد أكدت زيارة الرئيس السادات إلى «إسرائيل» أن عقيدة النظام العربي تتعرض لانتكاسة خطيرة. فالقرار في حد ذاته - بغض النظر عن الأهداف التي أعلن الرئيس المصري أنه يسعى إلى تحقيقها من ورائه - لم يكن من الممكن اتخاذه إلا في ظل انحسار التيار القومي، إذ كان القرار، على الرغم من كل المتغيرات الدولية والإقليمية التي ساهمت في الإعداد له، يمثل تجاسرا على واحد من أهم مصادر شرعية نظم الحكم في أقطار الوطن العربي. ومن ناحية أخرى، لم يكن رد الفعل العربي بالحدة المتوقعة أو المتناسبة مع خطورة القرار. ولا شك أن الوجوم الذي ساد أنحاء الوطن العربي كان مرده إلى شدة الصدمة النفسية، وبراعة الهجمة الإعلامية الأمريكية التي سبقت ورافقت الزيارة وأعقبتها. ولكن بأي حال لا يبرر أيهما رد الفعل غير المتوقع. ثم إن الزيارة حين تمت أعطت قوة دافعة إلى كل العوامل التي تسببت في الانتكاسة، وخلقت عوامل جديدة حين فرضت واقعا اتسم باليأس، وبعجز الأقطار العربية عن تقديم بديل واضح يختلف عن خط الرئيس المصري في الجوهر، إذ بدا واضحا للرأي العام العربي أن معظم الحكومات العربية ظلت ممسكة بخط لا يختلف عن الخط الذي انتهجه

الرئيس المصري، إلا في الدرجة أو الشكل. ولا جدال في أن هذا الوضع أثر بعمق في فعالية العناصر الوطنية والقومية المصرية التي اتخذت موقفا معارضا من المبادرة، بل كان مبررا سياسيا وإعلاميا استخدمه الرئيس المصري لمواصلة الطريق حتى نهايته.

كذلك أدى القرار ومضاعفاته إلى اختلال جذري في الإمكانات الكلية العربية، فالانعزال المصري كان معناه فجوة شديدة في الإمكانات العسكرية والسياسية الكلية، لأن القرار ارتبط بالالتزام بإنهاء حال الحرب مع العدو الإسرائيلي، ولأن الحكومات العربية ظهرت بمظهر المنقسمة فيما بينها حول القرار المصري، ولأنها دخلت مع مجموعات دولية أخرى في صراعات حول عضوية مصر في المؤسسات الدولية، بعدما أجمع الرأي الغالب في مؤتمر قمة بغداد على مقاطعة مصر. وعلى رغم الجهود الضخمة التي بذلتها أقطار عربية، توقف الحوار العربي ـ الأوروبي كما توقف التعاون العربي ـ الأفريقي. وفي مجال التحالفات أنشئت جبهة للصمود والتصدي قاطعت أعمال الجامعة في القاهرة، وتصدت لخط الرئيس المصري، ولكنها لم تتمكن من تسخير هذا التحالف لمنع تشرذم أعضاء النظام.

كما تسبب الانعزال المصري في نشأة أو تقوية أنماط معينة في السياسات العربية، تمثلت في محاولة كل من العراق وسورية الاضطلاع بمهام الدور القيادي في النظام، بما ترتب على هذا التنافس من آثار ليس فقط على العلاقات بين القطرين، ولكن أيضا على علاقات كل منهما بإيران ومنطقة الخليج، كما فرضت التطورات على تونس، التي وقع عليها الاختيار لتكون مقرا مؤقتا للجامعة، أن تتخلى عن كثير من قواعد سلوكها السياسي وتتوجه صوب الشرق ومشكلاته.

ومن ناحية أخرى، تنبغي الإشارة إلى أن الموقف الرسمي العربي العام قد تمخض في نهايته عن «كامب ديفيد عربي»، على الرغم من كل التوجهات والمواقف والسياسيات التي بدت على السطح بالغة الحدة، بل الضراوة في معارضتها. وليس أدل على ذلك ما تكشف عنه المقارنة بين خطاب الرئيس السادات أمام «الكنيست»، بخاصة «مشروع السلام» الذي تضمنه، وبين «مشروع السلام» الذي أقره مؤتمر القمة العربي في فاس عام ١٩٨٢.

(أ) خطاب الرئيس السادات أمام «الكنيست»

إن «مشروع السلام» الذي عرضه الرئيس السادات أمام «الكنيست» ينبغي النظر إليه في ضوء إشارتين محددتين في الخطاب: أولاهما - بشأن القدس، والثانية - بشأن القضية الفلسطينية.

فبالنسبة إلى القدس، تضمن خطاب الرئيس السادات النص الآتي:

«خلاصة القول إذن عندما نسأل: ما هو السلام بالنسبة لإسرائيل؟ [٨٧]

يكون الرد هو أن تعيش إسرائيل في حدودها مع جيرانها العرب في أمن وأمان وفي إطار ما ترتضيه من ضمانات يحصل عليها الطرف الآخر. ولكن كيف يتحقق هذا؟ كيف يمكن أن نصل إلى هذه النتيجة لكي نصل بها إلى السلام الدائم العادل؟ هناك حقائق لا بد من مواجهتها بكل شجاعة ووضوح.

هناك أرض عربية احتلتها - ولا تزال تحتلها - إسرائيل بالقوة المسلحة، ونحن نصر على تحقيق الانسحاب الكامل منها بما فيهما القدس العربية.. القدس التي حضرت إليها باعتبارها مدينة السلام... والتي كانت وسوف تظل على الدوام التجسيد الحي للتعايش بين المؤمنين بالديانات الثلاث.

وليس من المقبول أن يفكر أحد في الوضع الخاص لمدينة القدس في إطار الضم أو التوسع، وإنما يجب أن تكون مدينة حرة مفتوحة لجميع المؤمنين.

وأهم من كل هذا فإن تلك المدينة يجب ألا تفصل عن هؤلاء الذين اختاروها مقرا ومقاما لعدة قرون. وبدلا من إيقاظ الحروب الصليبية فإننا يجب أن نحيي روح عمر بن الخطاب وصلاح الدين... أي روح التسامح واحترام الحقوق... إن دور العبادة الإسلامية والمسيحية ليست مجرد أماكن لأداء الفرائض والشعائر بل إنها تقوم شاهد صدق على وجودنا الذي لم ينقطع في هذا المكان سياسيا وروحيا وفكريا. وهنا... فانه يجب ألا يخطئ أحد تقدير الأهمية والإجلال اللذين نكنهما للقدس نحن معشر المسيحيين والمسلمين.

ودعوني أقول لكم بلا أدنى تردد أنني لم أجئ إليكم تحت هذه القبة لكي أتقدم برجاء أن تجلو قواتكم من الأرض المحتلة، إن الانسحاب الكامل من الأرض العربية المحتلة بعد ١٩٦٧ أمر بديهي لا نقبل فيه الجدل ولا رجاء فيه لأحد أو من أحد.

ولا معنى لأي حديث عن السلام الدائم العادل، ولا معنى لأي خطوة لضمان حياتنا معا في هذه المنطقة من العالم في أمن وأمان، وأنتم تحتلون أرضا عربية بالقوة المسلحة فليس هناك سلام يستقيم أو يبنى مع احتلال أرض الغير».

أما النسبة إلى القضية الفلسطينية فقد تضمن الخطاب النص الآتي:

«أما بالنسبة للقضية الفلسطينية فليس هناك من ينكر أنها جوهر المشكلة كلها، وليس هناك من يقبل اليوم في العالم كله شعارات رفعت هنا في إسرائيل تتجاهل وجود شعب فلسطين، بل وتتساءل أين هو هذا الشعب؟!

إن قضية شعب فلسطين، وحقوق شعب فلسطين المشروعة، لم تعد اليوم موضع تجاهل أو إنكار من أحد. بل لا يحتمل عقل يفكر أن تكون موضع تجاهل أو إنكار. إنها واقع استقبله المجتمع الدولي غربا وشرقا بالتأييد والمساندة والاعتراف في مواثيق دولية وبيانات رسمية لن يجدى أحد أن يصم أذانه عن دويها المسموع ليل نهار، أو أن يغمض عينيه عن حقيقتها التاريخية، وحتى الولايات المتحدة الأمريكية، حليفكم الأول التي تحمل قمة الالتزام لحماية وجود إسرائيل وأمنها، والتي قدمت - وتقدم إلى إسرائيل - كل عون معنوي ومادي وعسكري... أقول حتى الولايات المتحدة اختارت أن تواجه الحقيقة والواقع، وأن تعترف بأن للشعب الفلسطيني حقوقا مشروعة، وأن المشكلة الفلسطينية هي قلب الصراع وجوهره، وطالما بقيت معلقة دون حل أقول لكم إن السلام لا يمكن أن يتحقق بغير الفلسطينيين وإنه لخطأ جسيم لا يعلم مداه أحد أن نغض الطرف عن تلك القضية أو أن ننحيها جانبا.

ولن أستطرد في سرد أحداث الماضي منذ صدر وعد بلفور لستين عاما خلت فأنتم على بينة من الحقائق جيدا.. وإذا كنتم قد وجدتم المبرر القانوني والأخلاقي لإقامة وطن قومي على أرض لم تكن كلها ملكا لكم فأولى بكم أن تتفهموا إصرار شعب فلسطين على إقامة دولته من جديد في وطنه.

وحين يطالب بعض الغلاة والمتطرفين أن يتخلى الفلسطينيون عن هذا الهدف الأسمى.. فإن معناه في الواقع وحقيقة الأمر مطالبة لهما بالتخلي عن هويتهم وعن كل أمل لهم في المستقبل.

إنني أحيي أصواتا إسرائيلية... طالبت بالاعتراف بحقوق الشعب الفلسطيني وصولا إلى السلام وضمانا له.

ولذلك، فإنني أقول لكم أيها السيدات والسادة إنه لا طائل من وراء عدم الاعتراف بالشعب الفلسطيني وحقوقه في إقامة دولته وفي العودة».

ثم حدد الرئيس السادات عناصر «مشروع السلام» على النحو الآتي:

«تصوروا معي اتفاق سلام في جنيف نزفه إلى العالم المتعطش إلى السلام... إفاق سلام يقوم على:

أولا: إنهاء الاحتلال الإسرائيلي للأراضي العربية التي احتلت في عام ١٩٦٧.

ثانيا: تحقيق الحقوق الأساسية للشعب الفلسطيني وحقه في تقرير المصير بما في ذلك حقه في إقامة دولته.

ثالثا: حق كل دول المنطقة في العيش في سلام داخل حدودها الآمنة والمضمونة عن طريق إجراءات يتفق عليها تحقق الأمن المناسب للحدود الدولية، بالإضافة إلى الضمانات الدولية المناسبة.

رابعا: تلتزم كل دول المنطقة بإدارة العلاقات فيما بينها طبقا لأهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة، وبصفة خاصة عدم الالتجاء إلى القوة، وحل الخلافات بينهم بالوسائل السلمية.

خامسا: إنهاء حالة الحرب القائمة في المنطقة.

(ب) «مشروع السلام» العربي

أما «مشروع فاس للسلام»، الذي أقره مؤتمر القمة العربي الثاني عشر الذي عقد في فاس (٦ ـ ١٩٨٢/٩/٩) فقد جاء على النحو الآتي [٨٨]:

«أولا ـ الصراع العربي ـ الإسرائيلي:

حيا المؤتمر صمود قوات الثورة الفلسطينية والشعبين اللبناني والفلسطيني والقوات المسلحة العربية السورية، وأعلن مساندته للشعب الفلسطيني في نضاله من أجل استرداد حقوقه الوطنية الثابتة.

وإيمانا من المؤتمر بقدرة الأمة العربية على تحقيق اهدافها المشروعة وإزالة العدوان، وانطلاقا من المبادئ والأسس التي حددتها مؤتمرات القمة العربية، وحرصا من الدول العربية على الاستمرار في العمل بكل الوسائل من أجل تحقيق السلام القائم على العدل في منطقة الشرق الأوسط، واعتمادا على مشروع فخامة الرئيس الحبيب بورقيبة، الذي يعتمد الشرعية الدولية أساسا لحل القضية الفلسطينية، وعلى مشروع جلالة الملك فهد بن عبد العزيز حول السلام في الشرق الأوسط، وفي ضوء المناقشات والملاحظات التي ابداها أصحاب الجلالة والفخامة والسمو الملوك والرؤساء والأمراء، فقد قرر المؤتمر اعتماد المبادئ التالية:

١ ـ انسحاب إسرائيل من جميع الأراضي العربية التي احتلتها عام ١٩٦٧ بما فيها القدس العربية.

٢ ـ إزالة المستعمرات التي أقامتها إسرائيل في الأراضي العربية بعد عام ١٩٦٧.

٣ ـ ضمان حرية العبادة وممارسة الشعائر الدينية لجميع الأديان بالأماكن المقدسة.

٤ ـ تأكيد حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره، وممارسة حقوقه الوطنية الثابتة غير القابلة للتصرف، بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية، ممثله الشرعي والوحيد، وتعويض من لا يرغب في العودة.

٥ ـ تخضع الضفة الغربية وقطاع غزة لفترة انتقالية تحت إشراف الأمم المتحدة، ولمدة لا تزيد عن بضعة أشهر.

٦ ـ قيام الدولة الفلسطينية المستقلة بعاصمتها القدس.

٧ ـ يضع مجلس الأمن الدولي ضمانات السلام بين جميع دول المنطقة، بما فيها الدولة الفلسطينية المستقلة.

٨ ـ يقوم مجلس الأمن الدولي بضمان تنفيذ تلك المبادئ.

(٤) المفهوم الجزئي المجزأ للأمن

ينصرف «المفهوم الجزئي المجزأ للأمن» إلى المفهوم الجديد الذي أخذ يطرح نفسه على الأقطار العربية بوصفه بديلا لمفهوم «الأمن العربي، وبواسطة القوة الذاتية العربية المتكاملة، على أساس القومية العربية». فقد أخذ يحل تدريجيا محل هذا المفهوم، بشكل صريح أو ضمني، مفهوم آخر

أطلق عليه عبد الحسن زلزلة «المفهوم الجزئي المجزأ للأمن» الذي يقوم على الدعوة إلى إحلال المظلة الخارجية محل الذاتية العربية، فضلا عن استبعاد البعدين التحرري والقومي للأمن العربي، ليخلفهما مفهوم مشبوه، يجمع بين الأمن النفطي من وجهة نظر مستهلكيه ومصلحتهم من جهة، وأمن «السلام» والاستسلام مع الكيان الصهيوني من جهة أخرى. كما تطرح إلى جانب ذلك دعوة «نظام الشرق الأوسط» الذي تهيمن عليه دول التخوم غير العربية والكيانات الأجنبية المحيطة به، كبديل للنظام القومي العربي في ظل، انحسار المد القومي وتعرض الشرعية القومية للتشكيك [٨٩].

ولا شك في أنه في ظل هذا المفهوم «الجزئي المجزأ» للأمن العربي يكون من الطبيعي اهتمام كل قطر عربي بذاته، ونبذ فكرة التكامل العربي، والبحث لنفسه عن مكان تحت المظلة الخارجية، سواء أعلن ذلك صراحة وقاومه في الظاهر. ولا شك أن التحول الذي قام به الرئيس السادات بالنسبة إلى حل موضوع الأمن المصري، وقبوله بالبحث عن هذا الأمن تحت المظلة الأمريكية، ومن دون الاعتماد على الامكانات الذاتية والمتكاملة للوطن العربي في مجموعه، كان من بين العوامل المهمة التي لعبت دورا في تشجيع أقطار عربية أخرى على المجاهرة صراحة بالأفكار نفسها، وعلى تشجيع هذه الأقطار وغيرها من الأقطار العربية، على البحث العملي عن الأمن بهذا المفهوم الجديد. وكان لذلك، كله آثاره في تعميق القطرية والتجزئة ولكن مع المزيد من التبعية للخارج، وبالذات للولايات المتحدة الأمريكية.

إن ما تباشره النزعة القطرية من أثر في عملية التكامل العربي بصفة عامة، إنما يجري من خلال المواقف التي تتخذها بعض القوى الداخلية والخارجية، التي تتمتع بإمكان التأثير في القرار السياسي في الأقطار العربية. ومن هنا يكون من الضروري التعرّض لموقف هذه القوى من التكامل الاقتصادي العربي. وفي هذا السياق تمكن الإشارة إلى عدة حقائق [٩٠]:

أولاها ـ إن أغلبية افراد النخبة الحاكمة في البلدان العربية ـ التي بيدها اتخاذ أو عدم اتخاذ القرارات السياسية اللازمة للتكامل، ولوضعه موضع التنفيذ ـ لا تقف في صف عملية التكامل العربي، لما تفترضه هذه العملية، بالضرورة، من متطلبات، وما تفرضه بالضرورة أيضا من آثار ونتائج.

ثانيتها ـ إن أفراد النخبة الحاكمة لا يتخذون هذا الموقف لمجرد الحرص الذاتي على مصالحهم وسلطانهم، فهناك بعض القوى الاجتماعية الأخرى التي تتعارض مصالحها مع عملية التكامل العربي في مجملها، أو مع بعض أشكال هذا التكامل وصوره، والتي تمارس تأثيرها في السلطة الحاكمة في البلد لمنع التكامل الاقتصادي بين البلدان العربية أو عرقلته. وفي الواقع قد يصعب الفصل والتمييز بين هاتين المجموعتين، فهما تشكلان قوى اجتماعية وسياسية مترابطة، بل وواحدة، في بعض البلدان العربية. وهكذا يتضح مدى الترابط الوثيق بين قضية الوحدة العربية ومطلب التغيير الاجتماعي الجذري.

ثالثتها ـ ما تمارسه قوى الهيمنة العالمية من أساليب ومناورات، بل ومن ضغوط في بعض الأحيان، لمنع التوحيد العربي بشكل عام، ولعرقلة عملية التكامل الاقتصادي على وجه الخصوص، لأن هذا التكامل لا يمكن أن يتم إلاّ من خلال فلسفة وسياسة تؤديان إلى تحرر اقتصادات البلدان العربية من حال التبعية التي تربطها بالسوق الرأسمالية العالمية. ومن هنا السعي إلى تلافي حدوث ذلك بكل الوسائل، بما في ذلك تقوية النزعة القطرية وشل الإرادة السياسية العربية.

رابعتها ـ غياب حركة سياسية شعبية قوية، على المستوى العربي، تقوم بحشد الرأي العام في البلدان العربية وراء قضية التكامل، وتأخذ على عاتقها إقناع هذا الرأي العام بأن التكامل هو قضية حياة أو موت بالنسبة إلى الإنسان العربي في مواجهة التحديات المصيرية التي يواجهها في الحاضر وفي المستقبل.

خامستها ـ إن غياب المشاركة الشعبية في توجيه التطورات والقرارات السياسية في البلدان العربية وصنعها طبقا لأسس الديموقراطية السليمة، كان من أهم العوامل التي أدت إلى الموقف السلبي الذي تقفه النخبة الحاكمة في هذه البلدان من عملية التكامل العربي. وهكذا ترتبط مشكلة غياب الإرادة السياسية الضرورية لعملية التكامل العربي ارتباطا وثيقا بمشكلة الديموقراطية السياسية والمشاركة الشعبية في صنع الحياة في البلدان العربية.

سادستها ـ إن فاعلية جامعة الدول العربية، التي هي الوعاء المؤسسي للهوية القومية، ترتبط بمدى إحساس الأمين العام وموظفي الأمانة العامة بأن منظمتهم تضم بلدانا أعضاء تتمتع حكوماتها بشرعية شعبية، على نحو يجعل

الجامعة تعبيرا عن إرادات شعبية عربية قومية. ويترتب على هذا الواقع أن هذه الكيانات البيروقراطية التي تمثل البلدان الأعضاء في الجامعة، لا يتوقع أن تلتزم بمقررات مجلس الجامعة أو بالإرادة القومية، في الوقت الذي لا يلتزم معظمها بالإرادة الوطنية الشعبية داخل كل قطر. وطبيعي أن ينعكس هذا الواقع بدوره على ضعف الإرادة السياسية الجماعية العربية، الذي هو مصدر جميع العلل والسلبيات الملازمة للعمل العربي المشترك في شتى مجالاته [٩١]. وما يصدق على الجامعة يصدق بالطبع على مؤسسات النظام العربي كافة.

وفي الواقع ليست هناك قضية تجسد منفردة مأزق الإرادة السياسية العربية مثل قضية تعديل ميثاق الجامعة، وهذا الأمر مطروح للنقاش منذ سنوات طويلة. بخاصة أن الميثاق المعمول به حاليا هو الميثاق نفسه الذي وضعته سبع دول عربية في عام ١٩٤٥، أي منذ نحو ستة عقود، في ظل ظروف مختلفة عن الظروف الراهنة التي يعيشها النظام العربي.

ثالثا ـ درس التاريخ... والمستقبل

مرت الجامعة بعديد من الأزمات، كل أزمة منها كان يمكن أن تتسبب ـ وحدها ـ في القضاء عليها. وأكدت الجامعة في الممارسة أن هناك عناصر معينة، لا علاقة لها بميثاقها أو بقواعد السلوك الدولي المعتادة، تؤدي أدوارا تحافظ على الجامعة وتمنع انهيارها. وستعرض الدراسة بالتفصيل الكثير من هذه العناصر التي تشكل في مجموعها خصوصيات في أنماط العلاقات بين الدول العربية. إن هذه الخصوصيات قد لا تؤدي أدوارا إيجابية، فكثير منها تسبب في تعطيل تطور الجامعة، وفي توقف نمو العمل العربي المشترك. أما فيما يخص درس التاريخ؛ فتمكن الإشارة إلى ثلاث مجموعات من العناصر: أولاها ـ القدرة على التعايش مع الأزمات والنزاعات؛ وثانيتها ـ القدرة على الاستجابة إلى حاجات الدول الأعضاء؛ وثالثتها ـ القدرة على التطور.

١ـ القدرة على التعايش مع الأزمات والنزاعات

من الملاحظ أن الجامعة قد تعايشت مع مسلسل طويل من الأزمات والنزاعات العربية؛ فالمنطقة العربية واحدة من المناطق المشهورة باعتبارها مناطق أزمات مستحكمة، كما تعتبر من أشد مناطق العالم كثافة في عدد النزاعات بين الدول.

ويبرز في هذا الشأن الصراع العربي ـ الإسرائيلي كواحد من أهم الصراعات الدولية المعقدة، نشأ بالتوازي مع نشأة الجامعة، وظل صراعا متعدد الأزمات والمراحل، وكاد يحتكر معظم جهود الجامعة، ويمتص طاقتها. كما امتص طاقة عدد من الدول الأعضاء، حيث فرض عليها تخصيص جانب يعتد به من مواردها للانفاق العسكري، الأمر الذي أدخل المنطقة في سباق تسلح منذ منتصف الخمسينيات، وجعلها واحدة من أكثر مناطق العالم الثالث تكديسا للسلاح من حيث النوعية والكمية. وكان لذلك، تأثيراته الوخيمة في عملية التنمية في عدد من الدول العربية.

كذلك شهدت الجامعة أزمة من أخطر أزماتها حين تقرر تعليق عضوية مصر في الجامعة، حيث يوجد مقرها الدائم، ثم نقل هذا المقر نقلا مؤقتا إلى تونس. وتجاوزت الجامعة هذه الأزمة، ولكن دفعت ثمنا غاليا من استقرارها وفعاليتها.

أما النزاعات بين الدول الأعضاء، فكانت أكثر وأعقد من قدرة الجامعة على القيام بدور إزاءها بسبب ـ من بين أسباب أخرى ـ عدم تأهيلها دستوريا أو مؤسسيا لمعالجة النزاعات. ويأتي على رأس هذه النزاعات بطبيعة الحال حروب الخليج، بكل آثارها المادية والمعنوية الفادحة والممتدة. وعلى رغم أن الجامعة أخذت تتجاوز آثار هذه الحروب، بمعنى من المعاني، بخاصة بعد سقوط صدام حسين، إلا أن النظام العربي كله ـ لا الجامعة وحدها ـ دفع ثمنا غاليا من استقراره وفعاليته، فضلا عما يتعرض له من تقويض مصادر شرعيته ومرجعيته.

ومع كل ما تقدم، وفي كل الأحوال، لم يحدث أن نزاعا عربيا ـ مهما بلغ العنف المستخدم فيه، أو كانت درجة تعقيده ـ استطاع أن يهدد بقاء الجامعة [٩٢].

ولا شك في أن من أشد تلك الازمات التي واجهتها الجامعة الأزمة التي ترتبت على توقيع المعاهدة المصرية ـ الإسرائيلية، والقرارات التي اتخذتها معظم الاقطار العربية في مؤتمر قمة بغداد عام ١٩٧٨ بتعليق عضوية مصر في الجامعة، ونقل مقرها مؤقتا من القاهرة إلى تونس، مما يقتضي التوقف أمامها بشيء من التفصيل، لاستخلاص ما تنطوي عليه من خبرات ودلالات.

فإلى جانب أن هذه القرارات قد أكدت أن الجامعة تقع في قلب الأحداث العربية، فقد تأكد أيضا حرص جميع الأطراف على أن «الجامعة ـ الرمز» تبقى سليمة، إذ بينما أعلن مؤتمر قمة بغداد نقلها

إلى تونس، تمسكت مصر ببقائها في القاهرة. وكان من الممكن في لحظات الانفعال أن تتنازل القاهرة نهائيا عن الجامعة، وتعلن خروجها منها، وقد وجد فعلا في مصر من كاد يقدم على هذا العمل، إلا أن التيار العام في القيادة السياسية المصرية استطاع أن يمنع حدوث ذلك، مؤكدا بذلك أن للجامعة قيمة ورصيدا في السياسة الخارجية المصرية لا يمكن التنازل عنها أو تجاهلها. وهنا تبين أن «الجامعة ـ الرمز» أقوى من «الجامعة ـ الكيان»، فما تبقى من أجهزة للجامعة في مصر، استمر يعمل في إطار مواثيقها، وفي إطار المبادئ العامة التي تحكم عملها، وتصر على رفض محاولات التصفية، أو استخدام الأرصدة المالية في غير الأهداف التي كانت مخصصة لها قبل نقل الجامعة ومنظماتها إلى مقار أخرى مؤقتة.

ومن ناحية أخرى واجهت الجامعة ظروفا موضوعية دقيقة أثناء عملية النقل إلى تونس، وفي بداية ممارساتها لمهامها في المقر المؤقت، ولكنها استطاعت أن تتغلب على معظم المشكلات وتعبر الأزمة. بذلك تكون الجامعة قد أثبتت أنها استطاعت أن تتكيف مع الظروف المحيطة، بها رغم عمق الأزمة التي مرت بها، إذ تمكنت ـ كرمز ـ من أن تحافظ على تمسك القاهرة بها، بل أن تكشف مدى عمق الالتزام المصري بها، وتمكنت ككيان من أن تتأقلم في ظروف مختلفة كل الاختلاف. فبعد فترة صعبة استقر العمل بالأمانة العامة المؤقتة، وبدأت فترة جديدة بسمات مختلفة، إذ كان على الأمانة العامة أن تتكيف مع ظروف غير التي تعودت عليها أكثر من ثلاثين عاما، وفي بيئة مختلفة، وفي إطار مناخ سياسي غير طبيعي. فمن ناحية، فقدت الأمانة العامة بسبب النقل الجهاز الإداري المدرب على عملها، وكان عليها أن تنشئ جهازا جديدا لم تكن لدى أعضائه الخبرة اللازمة لعمل منظمة إقليمية، أما الأفراد الذين تمكنوا من الالتحاق بالمقر المؤقت الجديد فكان أكثرهم من ذوي المراتب العليا والإقامة الممتدة في المقر الدائم؛ مما جعل وظيفة التكيف تأخذ وقتا غير قصير. ومن ناحية أخرى، وفرت بعض الأقطار العربية الإمكانات المالية الضرورية للأمانة العامة لتباشر مهامها، وهو الأمر الذي ساعد على التواصل دون انقطاع طويل [٩٣].

ولكن مع تفاقم حال البعثرة في النظام العربي، ومع استمرار عجز النظم العربية عن ايجاد حل للقضية الفلسطينية، ولخلافاتها، ومع توقف العمل الاقتصادي العربي المشترك، بدأت الجامعة في تونس تعاني مشكلة تناقص الاهتمام العربي بها، وأحيانا تزايد الهجوم المكثف عليها. فإلى جانب التصريحات الرسمية من أكثر من زعيم عربي ضد الجامعة، تكررت مظاهر إهمال الدول لها. ولعل أوضح مثال يؤكد هذا التيار هو التقارب المصري - التونسي، الذي أعقب توتر العلاقات الليبية - التونسية في نهاية عام ١٩٨٥، لأنه حدث رغم أن تونس مقر للجامعة، وعلى الرغم من تمسك تونس ببقاء الجامعة فيها. إن اقدام تونس على هذا التقارب، أو الموافقة عليه بتشجيع من الجزائر، يعني أنها لم تضع للجامعة أهمية كبرى عند اتخاذها هذا القرار. وهناك أمثلة أخرى متعددة تدل على تضاؤل الاهتمام بالجامعة، أهمها سلوك دول مجلس التعاون الخليجي في مجلس الجامعة، وبشكل خاص فيما يتعلق بأولوية الاهتمام بمجلس التعاون على حساب الجامعة، والتزايد المستمر في عدد الدول التي لا تسدد حصصها في ميزانية الجامعة، والتوقف عن تنفيذ قرارات مجلس الجامعة، خصوصا فيما يتعلق بالتنمية القومية المشتركة، والرفض المتكرر للمشاركة في دورات استثنائية أو طارئة تدعى للانعقاد لأسباب خطيرة، مثلا غزو إسرائيل للبنان. وعدم اهتمام تونس بعقد دورة طارئة لمناقشة القصف الإسرائيلي للعاصمة التونسية، والرفض المتعاقب من جانب القمة العربية ومجالسها الوزارية التحضيرية مناقشة مشروع تعديل الميثاق، أو إقرار بروتوكول ضوابط العمل العربي المشترك، أو تسديد الالتزامات المقررة حسب قرار قمة عمان في شأن عقد التنمية العربية. وكذلك يبدو الإهمال متعمدا حين يعمد رئيس عربي إلى اختراع لقب لا تعترف به أنظمة الجامعة ويعين نفسه رئيسا للنظام العربي، أو للجامعة [٩٤].

وفضلا عن ذلك يبدو أن بعض الدول الأعضاء تجاوزت مرحلة الإهمال، وبدأت تنتقد الجامعة كمنظمة، وبعض تصرفات وسلوك الأمانة العامة. ويلفت النظر تكرار وحدّة هذا الانتقاد، بخاصة ابتداء من عام ١٩٨٥، على الرغم من أن هذه الدول كانت تتغافل عن نواحي القصور في تصرفات الأمانة العامة في بداية عهد نقلها إلى تونس. وبالتدقيق في أنشطة الأمانة العامة التقليدية، يلاحظ أن إهمال الدول للجامعة، وحال التبعثر العربي، قد شلت

تماما، أو كادت تشل، عددا من أجهزتها مثل الأمانة العسكرية، والصندوق العربي للمعونة الفنية للدول الأفريقية، والشؤون الاقتصادية، وعددا كبيرا من المنظمات العربية المتخصصة.

وفي جميع الحالات تنبغي الإشارة إلى أن عمق الالتزام المصري بالجامعة، والتمسك الشديد بها، بالنظر إلى قيمتها الرمزية، قد انعكسا في جهد دؤوب ومتصل مارسته مصر من أجل استعادة الأمانة العامة للجامعة إلى مقرها الدائم في القاهرة، حتى تحقق لها ذلك في عام١٩٩٠ (*).

ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه التطورات، يمكن القول إن الجامعة استطاعت التكيف مع التغيرات الحادة في البيئة العربية؛ من حيث الوحدات السياسية المكونة للنظام العربي، سواء من حيث الكم أو الكيف. فمن الناحية الكمية ازداد عدد أعضاء الجامعة من ٧ مؤسسين إلى ٢٢ عضوا. ومن الناحية الكيفية شهدت النظم السياسية العربية العديد من الانقلابات العسكرية والثورات والانتفاضات، التي غيرت من شكل وطبيعة نظم الحكم السائدة، ومن الملكية إلى الجمهورية، ومن الرأسمالية إلى أشكال مختلفة من التخطيط والتوجيه الاقتصادي. كما تمكنت من التكيف مع حالات متباينة من الوفاق العربي والحرب الباردة العربية، التي بلغت أحيانا حد القتال المسلح، واستطاعت الجامعة أن تنجو في كل هذه الظروف من احتمالات الانقسام أو البعثرة التنظيمية، أو الفقد الدائم لأحد أعضائها.

٢ـ القدرة على الاستجابة إلى حاجات الدول الأعضاء

على الرغم من أهداف «الحد الأدنى» التي ينص عليها الميثاق، تكونت للجامعة وظائف مهمة لم ينص عليها الميثاق، ولم تصدر بها قرارات من مجلس الجامعة، وإنما كانت تنشأ لإشباع حاجات سياسية تثيرها ممارسات الجامعة، وتعاملات الدول الأعضاء معها، فضلا عن التفاعلات العربية ـ العربية، والعلاقات العربية ـ الدولية، وانسجاما مع طبيعة هيكل النظام العربي وعقيدته السائدة. وأهم الوظائف هي [٩٥]:

(*) ولعلي أتذكر هنا ما أسر به إليّ الأستاذ مهدي مصطفى الهادي الأمين العام المساعد للجامعة، في أثناء حواراتنا المتصلة بتونس حول هذا الموضوع، في مناخ ما قبل عودة الأمانة العامة إلى القاهرة مباشرة، وبعد عودة مصر إلى الجامعة عام ١٩٨٩، حيث قال: «إن الجامعة بالنسبة إلى مصر هي مثل النيل والأهرام... فمن يتصور أنه يمكن أن ينزع النيل والأهرام من مصر، له أن يتصور إمكان تخلي مصر عن الجامعة»، وهو قول بالغ الدقة ويستحق الكثير من التأمل!

أـ الجامعة كمنبر قومي

من المألوف في الوطن العربي تمسك أكثر الحكومات العربية بالسيادة القطرية وتفضيلها المصلحة القطرية على المصلحة القومية إذا تعارضت المصلحتان. ولكن المألوف أيضا أن الدول، على اختلاف مشاربها واتجاهاتها، تراعي أن تكون كلمتها المعلنة في مؤتمرات الجامعة ومجالسها متمشية مع الإطار القومي العام، أي مع عقيدة النظام العربي. ولذلك، فالجامعة تعتبر محددا رئيسيا على عملية صنع القرار في الدول الأعضاء. ومن هذا المنظور تتضح أهمية الجامعة كطرف في النظام العربي، لأنها بأدائها هذه الوظيفة حافظت ـ ولو رمزيا ـ على عروبة النظام، وساعدت في منع تشرذمه إلى نظم إقليمية ضيقة، أو ابتلاعه داخل نظم جغرافية أو مذهبية أوسع.

وربما لهذا السبب، وحين حققت التفاعلات العربية ـ العربية، والتفاعلات العربية ـ الدولية، بعثرة النظام في نهاية السبعينيات، وحين بدأ النظام تشرذمه إلى نظم إقليمية فرعية، تعرضت الجامعة لإهمال واضح من جانب الدول الأعضاء، وتوقف العمل العربي المشترك أو كاد، وأوشكت الجامعة أن تفقد وظيفتها الأساسية كمنبر قومي، وخصوصا حين صدرت عن مؤتمر قمة فاس (عام ١٩٨٢) المبادئ المشهورة، التي أعلنت عن استعداد الدول العربية للاعتراف بدولة إسرائيل، وهي خطوة لم تخطها الجامعة منذ نشأتها. في الوقت نفسه سمحت الجامعة باستخدام منبرها لخدمة تيار الإسلام الثروي، في حربه التي يشنها ضد تياري القومية والإسلام الثوري.

ب ـ الجامعة كموازن في التحالفات العربية

قامت الجامعة بدور رئيسي في التخفيف من الآثار المترتبة على اختلال توازن القوى، والحد من دور الدولة الأقوى أو الأكبر، في النظام العربي. إن النظام العربي، وإن كان نظاما يجمع دولا على مستوى نمو متقارب، إلا أنه لأسباب تتعلق بتفاعلات النظام الحادة، تشكلت فيه ـ في مرحلة أو أخرى ـ تحالفات هددت توازن القوى بانقسامات خطرة. ولكن أدى وجود الجامعة، والتزام الأعضاء ببقائها وعدم انفراطها، إلى أن يجري داخلها من المساومات والضغوط المتبادلة ما يسمح بالتخفيف من عواقب اختلال موازين القوى. ولا شك في أن قاعدة الإجماع في التصويت ساهمت من جانبها في منع

القطب الرئيسي، أو الحلف الأقوى، من أن يحتكر العمل العربي، وأن يسيطر على أغلبية من الأعضاء سيطرة تؤدي إلى عزل أو انعزال الأقلية، كما ساهمت أيضا في منع الانقسام والانفراط.

ويلاحظ مثلا أنه على الرغم من أن مصر خلال مرحلة المد القومي كانت تتمتع بمركز القطب الرئيسي في الجامعة، إلا أن الأطراف المحافظة استطاعت في عدد من القضايا أن تشكل تجمعا داخل الجامعة يحد من هيمنة القطب الرئيسي. ويلاحظ أيضا أنه خلال مرحلة المد النفطي استطاعت سوريا ومصر معا منع إقامة حلف مهيمن من قوى النفط العربية داخل الجامعة، بل واستطاعت سوريا وحدها بعد ذلك أن تشكل قوة نقض لا يستهان بها، حققت توازنا داخل الجامعة خلال النصف الأول من الثمانينيات، برز بشكل خاص في مؤتمر القمة العربي الطارئ الذي عقد في الدار البيضاء عام ١٩٨٥، على رغم امتناعها عن حضور المؤتمر، لذلك، يمكن القول أنه لولا وجود الجامعة لما أمكن تحقيق توازن مناسب وسلمي ضد هيمنة قطب أو حلف أو تكتل في النظام العربي.

ج ـ الجامعة كطرف مفاوض في علاقات العرب بالعالم

ترتبط هذه الوظيفة بوظيفة الجامعة كمنبر قومي، ولكنها ترتبط ارتباطا أوثق بممارسات الدول الأعضاء في علاقاتها الدولية. فقد أدت الجامعة وظيفة الطرف المفاوض نيابة عن الدول الأعضاء في القضايا أو الظروف التي تتسم بالخطورة أو الحساسية. ففي مرحلة أولى أدت الجامعة وظيفة الطرف المتشدد في المفاوضات الخارجية. ووجدت الدول فائدة كبيرة من قيام الجامعة بدور التشدد. وأساس ذلك أن مجموعة الدول «المعتدلة» ظهرت حينذاك أشد اعتدالا مقارنة بالموقف العربي العام الذي تمثله الجامعة، والدول «المتشددة» اعتبرت هذا الموقف العربي العام سندا لها في مواجهاتها الخارجية، واستخدمته لدعم شرعيتها في الداخل. وتقع معظم القرارات المتعلقة بقضية فلسطين، والصراع العربي ـ الإسرائيلي، والوجود الأجنبي، ضمن هذا الموقف الذي ساد حتى بدايات الثمانينيات. ومن الأمثلة البارزة عليه قرارات مؤتمرات قمتي القاهرة والإسكندرية عام ١٩٦٤، وقمة الخرطوم عام ١٩٦٧، وقمة بغداد عام ١٩٧٨، وقمة عمان عام ١٩٨٠ التي رفضت القرار رقم (٢٤٢)، وقمة (فاس ـ ١) عام ١٩٨١، التي أحبطت المشروع السعودي

للتسوية ذي النقاط الثمانية (مشروع الملك فهد)، والذي تم إقراره لاحقا في مؤتمر قمة (فاس ـ ٢) عام ١٩٨٢ تحت عنوان: «مشروع فاس للسلام». وفي مرحلة ثانية، ومع تغير البيئة العربية بدأ التغير التدريجي في هذه الوظيفة لتصبح الجامعة منبرا للاعتدال وليس للتشدد، وبخاصة مع تعاظم التبعية القطرية العربية لدول أجنبية، وزيادة مدى الاختراق الأجنبي للنظام العربي والجامعة، وتفاقم قوة تيار الواقعية المفرطة. وقد ظهر ذلك في قرارات قمة عمان عام ١٩٨٧. ومع ذلك، وبشكل نسبي، بدت الجامعة طرفا أقل «اعتدالا» من الدول في كثير من الأحيان. وعلى سبيل المثال فإن قرار مؤتمر قمة (فاس ـ ٢) الذي سبقت الإشارة إليه، والذي اعترف ضمنا بإسرائيل، جاء متشددا عن مبادرة أخرى كانت مطروحة على الدول العربية في ذلك الحين، وهي مبادرة الرئيس ريجان، وأقل «اعتدالا» من مشروع الملك فهد، الذي كان قد قدم إلى مؤتمر قمة (فاس ـ ١). كذلك وإن كان بيان قمة الدار البيضاء في ١٩٨٥ أكثر «اعتدالا» من قرار قمة فاس عام ١٩٨٢، إلا أنه كان أقل «اعتدالا» من مبادرة الأردن والاتفاق الأردني ـ الفلسطيني عام ١٩٨٥. بمعنى آخر فإن التطور الذي أصاب الجامعة في ظل مرحلة البعثرة والتردي جعلها تطور وظيفتها من أن تكون الطرف المتشدد في علاقات العرب بالعالم وقضاياهم القومية إلى طرف أقل اعتدالا.

ومع ذلك يلاحظ أن هذا التغيير لم يكتمل تماما. إذ منذ أن زالت عن الجامعة صفة التشدد ظل منبرها يتنازعه المتشددون والمعتدلون. وهو الأمر الذي يكشف عنه كثير من قرارات مجلس الجامعة ومؤتمرات القمة خلال الثمانينيات، كما يكشف عنه بوضوح مؤتمر قمة بغداد عام ١٩٩٠ الذي برز فيه تياران في كيفية التعامل مع التحولات الدولية: تيار يدعو إلى تفهمها، والاستفادة منها لمصلحة القضايا العربية، وكان أبرز ممثليه مصر. وتيار يعتبر تلك التحولات خطرا على الأمة العربية، ويدعو إلى تكتيل الجهود من أجل مواجهة مباشرة وصريحة معها، وكان أبرز ممثليه العراق.

د ـ الجامعة وامتصاص الغضب الشعبي ضد الحكومات

لقد مارست الجامعة هذه الوظيفة منذ اليوم الأول لإعلان ميثاقها، حين استطاعت الدول المؤسسة أن تلقي على الجامعة بمسؤولية إحباط التطلعات القومية. وتوارت الحكومات خلف الجامعة لتتحمل هذه الأخيرة عبء الغضب

الشعبي. ثم ألقيت على أبوابها مسؤوليات ضياع فلسطين، والخلافات العربية، والتجزئة العربية... وآخرها مشكلة الفشل في تسوية النزاعات العربية ـ العربية. والجامعة بأدائها هذه الوظيفة تخدم الأهداف القطرية والانعزالية، لأن الدول حين تتهم الجامعة بالفشل، إنما تتهم الفكرة العربية والعمل العربي المشترك، وبذلك تتحقق لهذه الدول منفعتان: فهي من ناحية تبرئ نفسها من مسؤولية الفشل، ومن ناحية أخرى تحول مسار الغضب الشعبي تجاه الجامعة فتدعم أزمة الثقة بين الرأي العام والجامعة. والغريب في الأمر أن الجامعة نفسها ـ كأمانة عامة ـ من كثرة ممارسة هذه الوظيفة بدأت تستخدمها ضد نفسها وضد مراحل سابقة في تاريخها [٩٦].

ولا شك أن عجز الحكومات العربية قد ساهم بقسط وافر في تطوير هذه «الوظيفة»، بخاصة بعد فشلها في القضية الفلسطينية. إذ إن الحكومات رغبة منها في تبرير فشلها أمام شعوبها فضلت أن تسمح للأمانة العامة بصلاحيات جديدة تتمكن الحكومات بواسطتها من إلقاء الفشل على الجامعة. وهنا بدأت الدول الأعضاء تكتشف فائدة تعميق مفهوم ازدواجية الجامعة في نظر الرأي العام العربي. فالجامعة أحيانا هي الدول التي تفشل مجتمعة، وفي أحيان أخرى هي الأمانة العامة. وهنا أيضا بدأت أطراف مختلفة تكتشف «وظائف» للجامعة، ومن بين هذه الأطراف الأمانة العامة نفسها، التي وجدت الجامعة منبرا قوميا يزداد أهمية ويستقر كمشروعية جديدة لسياسات الدول العربية [٩٧].

٣ ـ القدرة على التطور

كان من الطبيعي أن تطرح مسألة التطور ـ أو التطوير ـ أمام الجامعة منذ قيامها، خصوصا وقد نشأت باعتبارها مؤسسة حد أدنى. وكان من الطبيعي أيضا أن يتجسد ذلك في الدعوة إلى تعديل الميثاق.

لقد بدأت الدعوة إلى تعديل الميثاق بعد نشأة الجامعة بقليل. ومنذ ذلك الوقت وإلى يومنا هذا ظهرت دعوات كثيرة، وحدثت محاولات كثيرة، لتعديل الميثاق. وقد باءت جميع المحاولات بالفشل. ولكن الجامعة لم تتوقف عن أداء مهامها في حدود الممكن، وربما أكثر من المسموح لها بأن تؤديه. فقد لجأت الجامعة إلى استخلاص قواعد ومهام ووظائف جديدة من الممارسة. كما

مارست الجامعة مهام لم يذكرها الميثاق، أو لم يأت تفصيلها فيه. من تلك المهام قيام الجامعة بمحاولات من أجل تسوية النزاعات العربية ـ العربية، والتدخل في النزاعات الداخلية، التي تفجرت في بعض الدول العربية، بهدف التوصل إلى وضع حد لها، وكذلك إجراء حوارات مع تكتلات إقليمية أخرى؛ مثل التعاون العربي ـ الأفريقي، والحوار العربي ـ الأوروبي. بالإضافة إلى إنشاء العديد من الوكالات والمنظمات المتخصصة وغيرها من المهام الأخرى التي كانت تستجيب للظروف المتغيرة [٩٨]. وبذلك تفادت الجامعة تعديل النصوص، وتفادت، في الوقت نفسه، تعريض كيانها لخطر الانقسام، بسبب اختلاف مواقف الدول الأعضاء بالنسبة إلى الكثير من اقتراحات التعديل المطروحة.

وهكذا، تمكنت الجامعة من البقاء، بل وتمكنت من تطوير بعض مهامها ومباشرة وظائف ومهام جديدة في ظل ظروف متغيرة، وفي الوقت نفسه حافظت على الميثاق من دون تعديل. فقد بقي النص ثابتا، وفي غالب الأمر فاقدا لصفته المرجعية، وظهرت مرجعية جديدة متمثلة في سوابق الأداء، أي الممارسة. صارت الممارسة أعرافا يجري الاحتكام إليها، ولكن دون الالتزام بها كقواعد ثابتة أو نصوص لا تتغير، وصارت الممارسة المدخل الرئيسي إلى تعديل الأهداف الأصلية أو الإضافة إليها.

وفضلا عما تقدم ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن تقييم أداء الجامعة، بل وفهم سلوك أعضائها، داخلها أو خارجها، يتطلبان الإشارة إلى خصوصية العلاقات العربية ـ العربية، وإلى أنها تحكمها قيم وأعراف تتميز عن تلك المعمول بها في العلاقات بين الدول عموما، وبأن الدول الأعضاء في الجامعة تمارس أدوارا متناقضة عندما تتعامل مع أي منظمة دولية أخرى، وعندما تتعامل مع منظمتهما الإقليمية. فهذه الدول جميعها أعضاء في الأمم المتحدة ومنظمات دولية متخصصة، وتمارس دورها فيها حسب المعايير والالتزامات وقواعد السلوك المتعارف عليها في تلك المنظمات، والمنصوص عليها في مواثيقها. ولكن عندما تتعامل هذه الدول مع جامعتها العربية ومنظماتها المتخصصة فهي تتعامل حسب أعراف خاصة وأساليب مختلفة وأحيانا متناقضة، الأمر الذي يعقد عملية التنبؤ بسلوك هذه الدول الأعضاء [٩٩].

كذلك يتطلب التقييم، وفهم سلوك أعضاء الجامعة، الوعي بعدة عناصر يبدو أنها تفسر استمرارية وجود الجامعة، وقدرتها على تطوير أهدافها بالممارسة وليس عن طريق تغيير النص، بمعنى تعديل الميثاق.

رابعا ـ تقييم الجامعة... الإيجابيات والسلبيات

في مجال تقييم أداء الجامعة لدورها، وأداء غيرها من المؤسسات، في النظام العربي، يثار التساؤل حول المعايير التي يجب مراعاتها في هذا الصدد. ويمكن القول إن هناك نوعين من المعايير: النوع الأول ـ هو النظر إلى الأهداف والوسائل التي وضعها ميثاق الجامعة، وهي بالطبع جد متواضعة، ومن ثم تصبح إنجازات الجامعة بالنسبة إليها كبيرة جدا، والنوع الثاني ـ هو النظر إلى الآمال المعقودة على الجامعة من قبل الشعوب العربية، وفي هذه الحال تصبح إنجازات الجامعة محدودة. ولكن كلا المعيارين ينصف الجامعة على أي حال. وإذا كان الأمر واضحا بالنسبة إلى المعيار الأول، فإن دلالة المعيار الثاني تتجسد في تأكيده أهمية الرابطة بين الجامعة و«الرأي العام العربي» الذي قامت استجابة له، وتأكيده بالتالي العلاقة، التي أصبحت ضرورية، بين الجامعة والوحدة... وهكذا لا يصح إلا الصحيح دائما.

ولنأخذ العبرة والمثل من «حرب الخليج الأولى»، خصوصا من مواقف دول مجلس التعاون التي عبرت بسلوكها، عند لحظة الخطر الحقيقي، عن إدراكها العميق لخطورة الخلل الذي يعانيه الوطن العربي على مستويات الكيان والمعتقد، وبالتحديد بالنسبة إلى ناحيتين: أولاهما ـ لحظة العودة إلى الحق والحقيقة والالتجاء إلى مفهوم «الأمن القومي العربي» بمعناه الكلي والقومي، بينما كانت تتصور من «مجلس التعاون» مظلة أمنية وسدا حاجزا وواقيا. وثانيتهما ـ لحظة أخرى من العودة إلى الحق والحقيقة أيضا بتأكيد العلاقة العضوية والتكامل الضروري بين العروبة والإسلام، وتكفي هنا الإحالة إلى الدراسة البليغة التي قدمها بهذا الخصوص الأمير سعود الفيصل، وزير خارجية السعودية، في ندوة «منتدى الفكر العربي» بالرياض عام ١٩٨٥، وعنوانها: «مجلس التعاون الخليجي والوحدة العربية» [١٠٠].

ويفضي ما تقدم إلى أن تقييم الجامعة ينبغي أن يتم في إطار المعطيات الموضوعية لها، وفي إطار الميثاق الذي يحكم نشاطها وفعاليتها. لذلك، فإن نقطة البدء في هذا التقييم تنطلق من أنه مع تقدير جسامة السلبيات التي رافقت الجامعة منذ نشأتها ـ فكرا وتنظيما وحركة ؛ ومع تقدير خطورة هذه السلبيات على العمل العربي المشترك، إلاّ أنه ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن للعملة وجهين في كل الحالات، وأنه يمكن رصد مجموعة من الإيجابيات التي قد تتفوق على السلبيات. وفيما يأتي عرض وجهي العملة: إيجابيات العمل العربي المشترك، وسلبياته، لتوضيح ما سبق إجماله بهذا الخصوص [١٠١].

١ ـ إيجابيات العمل العربي المشترك

يوضح تطور العمل العربي المشترك منذ نشأة الجامعة، من ناحية الإيجابيات، أنه يمكن إجراء التقييم على ثلاثة مستويات: أولها ـ المستوى الفكري، وثانيها ـ المستوى التنظيمي، وثالثها ـ المستوى الحركي.

أ ـ المستوى الفكري

يقصد بهذا المستوى ما يثور في صفوف الجماهير العربية والرأي العام العربي وقطاعات النخبة، وفي محيط الحكومات العربية أيضا، من قيم وأفكار ومبادئ بخصوص العمل العربي المشترك، ومدى انعكاس ذلك على مستوى الوثائق والبيانات. ومن هذه المفاهيم تمكن الإشارة إلى النواحي الآتية:

(١) إن العمل العربي المشترك ـ مهما كانت الانتقادات الموجهة إليه، أو جوانب القصور والفشل المرتبطة به ـ قد أصبح قيمة في حد ذاته ضمن منظومة القيم العربية. ولسوف نلاحظ ـ مثلا ـ أن أصحاب المنطق القطري أو الإقليمي لم يطرحوا حتى الآن، حلا قطريا أو إقليميا لقضية فلسطين، أو لقضية التخلف، ولم يعلنوا صراحة أو ضمنا رفضهم لفكرة الوحدة العربية.

(٢) إنه إذا كانت السمة الرئيسية للنظام العربي هي سمته القومية، فإنه مما يلفت النظر أن هذه العقيدة القومية للنظام العربي ليست محل تشكيك، حتى من قبل الذين يشكون في جدواها أو في مضمونها. ولا شك في أن هذه العقيدة القومية هي التي هيأت، وتهيئ للنظام العربي، جدارا من المناعة والضمان ضد تحديات عديدة.

(٣) إن استمرارية الجامعة، والرغبة المعلنة في الحفاظ عليها، رغم كل المحن والخطوب، هما دليل على فعالية قيمة العمل العربي المشترك والعقيدة القومية للنظام العربي، باعتبار أن الجامعة، وبالطبع المنظمات العربية الجماعية الأخرى، تمثل «كيانا» و«رمزا» للعمل العربي المشترك. بل لا شك في أن إلقاء تبعة الفشل العربي في حل قضايا كثيرة على الجامعة ـ على الرغم من التحفظات الواجبة على ذلك مما سبق تبيانه ـ هو في حد ذاته تقدير لقيمة العمل العربي المشترك.

(٤) إن القيمة والعقيدة القومية والرمز السابق الإشارة إليها، أصبحت تمثل بحد ذاتها نوعا من الضوابط والحدود على حرية الحركة المتاحة لأي قطر عربي خارج نطاق العمل العربي المشترك، وهو ما يطلق عليه مبدأ «الشرعية القومية».

(٥) تصاعد الإدراك لسلبيات العمل العربي المشترك وخطورة ذلك على المستقبل العربي، وبالذات لدى قطاعات واسعة من الجماهير والرأي العام العربي والمثقفين. ولا شك في أهمية هذا الإدراك لطبيعة الحال القائمة في الوطن العربي على احتمالات المستقبل.

(٦) على الرغم من عدم تعديل ميثاق الجامعة منذ نشأتها، إلاّ أن هناك تطورا هائلا على مستوى العديد من الوثائق العربية في الجامعة وفي غيرها من المنظمات العربية المتخصصة، سواء التي جرى إقرارها أو التي في انتظار إتمام إجراءات الإقرار. ونذكر هنا، مثلا، مواثيق قمة عمان الاقتصادية عام ١٩٨٠، واستراتيجية العمل الاجتماعي العربي، ومشروع تعديل ميثاق الجامعة، ومشروع بروتوكول ضوابط العمل العربي المشترك. مع تقديرنا بالطبع لمشكلة التناقض بين الأقوال والأفعال على المستوى العربي، ولكن هذا التناقض يمثل مشكلة بالنسبة إلى البلدان العربية، وليس للجامعة أو لأمانتها العامة التي قامت بواجبها المتصل بإعداد هذه الوثائق خير قيام.

ب ـ المستوى التنظيمي

ويقصد بالمستوى التنظيمي مدى تجسد العمل العربي المشترك في مؤسسات دائمة عامة، ومتخصصة. ومن هذه الناحية يكشف العمل العربي المشترك عبر تطوره عن ظاهرتين مهمتين: أولاهما، ظاهرة الاستمرار المؤسسي؛ وثانيتهما، ظاهرة التكاثر المؤسسي.

فقد نشأت الجامعة كمنظمة عامة لرعاية العمل العربي المشترك وأداة له، ولا شك في أن استمراريتها حتى الآن، وتوافر احتمالات هذه الاستمرارية في المستقبل المنظور، هما قيمة ينبغي التوقف عندها وتفهم أسبابها، وبالتالي تقدير ما يترتب عليها. وقد شهد النظام العربي، إضافة إلى الجامعة، درجة عالية من تكاثر المؤسسات القومية داخل الجامعة أو بجانبها، حيث نشأت مؤسسات متخصصة، وتوافرت لها هي الأخرى درجة عالية من احتمالات الاستمرارية. ومن تلك المؤسسات المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، المنظمة العربية للاتصالات الفضائية، صندوق النقد العربي، مجلس الوحدة الاقتصادية، اتحاد البريد العربي، ومنظمة المدن العربية، وهي مجرد أمثلة توضح مدى تشعب وتعقد منظمات العمل العربي المشترك.

ويمكن تقييم الجامعة على هذا المستوى التنظيمي بالإحالة إلى بعض المعايير المستخدمة في سياق دراسة وتقييم المؤسسات، وبصفة خاصة المعايير الأربعة الآتية: مدى التكيف، درجة التعقيد، درجة التماسك، والاستقلال الذاتي [١٠٢].

(١) مدى التكيف

ويقصد به قدرة المؤسسة على المواءمة بنجاح مع ظروف البيئة المتغيرة، وتعتبر هذه القدرة إحدى علامات المؤسسات المستقرة. ويمكن أن يأخذ التكيف شكل التغير في الأشخاص أو الوظائف أو الإجراءات دون حدوث أزمة تهدد استمرار المؤسسة، ويمكن قياس مدى التكيف استنادا إلى المؤشرات التالية:

(أ) العمر الزمني للمؤسسة، وهنا تمكن الإشارة إلى أن عمر الجامعة سابق على استقلال أغلبية الدول الأعضاء اليوم، وسابق أيضا على الاستقلال الفعلي لبعض البلدان المؤسسة، وقد لعبت الجامعة ذاتها دورا مهما في هذا المجال. ولا شك في أن استمرار الجامعة منذ نشأتها عام ١٩٤٥ دون توقف عن أداء مهامها، رغم المشكلات والأزمات التي واجهتها، والتي كان بعضها بالغ الحدة، فضلا عن استمرار تمسك الدول العربية بها، يعتبر دليل تكيف واضحا.

(ب) التتابع القيادي، واجهت الجامعة مشكلة التتابع القيادي، وإن اختلفت الأسباب، عند انتهاء ولاية الأمناء العامين الأربعة الأوائل. ولكن يلاحظ أنه لم تحدث في أي من هذه الحالات أزمة أو اختلافات جوهرية تهدد استمرار الجامعة، وإنما على العكس كان يراعى مظهر الإجماع في الاختيار أو التجديد للأمين العام.

(ج) تغير الأجيال، ويلاحظ هنا أن تعاقب الأجيال داخل الجامعة يحمل معنى تأكيد الفكرة التي قامت على أساسها، وهي الفكرة القومية. ومن هذه الناحية تشهد الجامعة تفاعلات بين أجيال عديدة من أقطار متعددة.

(د) تغيير الوظائف، غيرت الجامعة منذ فترة زمنية بعض وظائفها أو أساليبها في التوجه نحو تحقيق أهدافها. ويشهد الواقع أن تغيير وظائف وأولويات عمل الجامعة لم يكن من صنع الأمين العام فقط، بقدر ما كان تعبيرا عن قدرة الجامعة على التكيف مع الظروف الموضوعية والبيئة المحيطة بها.

(٢) درجة التعقيد

فرضت ظروف النشأة والبيئة المحيطة على الجامعة أن تكون معقدة التنظيم، إذ تحملت الجامعة مسؤولية العمل كمركز للنشاط العربي المشترك، كما تحملت في الوقت نفسه مسؤولية أعقد قضية عربية، وهي مشكلة فلسطين، فضلا عن التلازم الطبيعي بين الجامعة وفكرة الوحدة العربية. وللدلالة على مدى التنوع الهائل في تطور عمل الجامعة تمكن الإشارة إلى وجود ٢٥ منظمة متخصصة تدور في فلك الجامعة ومعظمها نشأ داخل الأمانة العامة أو بمبادرة منها.

(٣) درجة التماسك

نشأت الجامعة في ظل بيئة شديدة الاضطراب، ومع ذلك فقد تماسكت في مواجهة تلك البيئة، على الرغم مما تزخر به من أنواع الصراعات الدولية المعروفة، فبين الكثير من أعضاء النظام العربي صراعات حدودية، وبينهم صراعات أيديولوجية، وبينهم صراعات طائفية، وصراعات اقتصادية، وصراعات بين الكبار والصغار على الزعامة، وصراعات عائلية وشخصية، وصراعات تعكس نفوذ الدول الكبرى ومصالحها في المنطقة. وكانت الجامعة أحيانا تفقد عضوا لا يلبث أن يعود، أو تعاقب عضوا ثم لا تهدأ حتى تعيده، ولولا هذه المرونة الفائقة والقدرة الكبيرة على التماسك في وجه أعنف التحديات لانهارت الجامعة منذ وقت طويل. ولا شك في أن أبرز المؤشرات دلالة على قدرة الجامعة على التماسك يتمثل في صمودها على الرغم من عنف

الأزمة الكامنة التي سببها، في حينه، الصلح المصري - الإسرائيلي بكل الآثار التي ترتبت عليه، بما في ذلك انتقال الجامعة ذاتها من مقرها الدائم، الذي كان يكفل لها في حد ذاته قدرة على التماسك، إلى مقرها المؤقت بتونس.

(٤) الاستقلال الذاتي

الجامعة العربية كأي تنظيم إقليمي أو دولي لا يمكن أن تتمتع بقدر عال من الاستقلال الذاتي بسبب غلبة عنصر السيادة الذي تتمسك به الدول الأعضاء، ولأسباب أخرى تتعلق بالميزانية التي تخصصها البلدان للجامعة، وبإشرافها على توزيع بنودها ووسائل إنفاقها، وبمدى سداد البلدان للأنصبة التي تقرها، وبنظام توزيع المناصب وترشيح الموظفين.

وعلى الرغم من حدة هذه القيود، يمكن القول إن الجامعة لم تكن فاقدة للاستقلال الذاتي، وإنما استطاعت أن تجد حيزا متفاوت الاتساع لتعمل من خلاله. ولا جدال في أن من أكثر العوامل التي سمحت للجامعة بحد أدنى من الاستقلال لا تستطيع الحكومات حرمانها منه، حق الأمين العام في إبداء رأيه في القضايا التي تمس أمن الوطن العربي بشكل عام، أو القضايا التي تمس الأهداف القومية للجامعة.

ج - المستوى الحركي

يكشف تقويم العمل العربي المشترك من خلال الجامعة على هذا المستوى عن العديد من الإيجابيات، التي يمكن إجمال بعضها فيما يلي:

(١) تحقيق هدف رئيسي للجامعة، وهو المساعدة على تحقيق استقلال الأقطار العربية التي لم تكن مستقلة وقت إنشاء الجامعة، عدا فلسطين بالطبع.

(٢) طرح فكرة الضمان الجماعي العربي، وتجسيدها في «اتفاقية الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي»، في مواجهة أفكار الدفاع عن الوطن العربي ضمن سياسات الأحلاف العسكرية الأجنبية ومناطق النفوذ والتبعية.

(٣) شمولية السمة «العربية» للجامعة، ولغيرها من منظمات العمل العربي المشترك، حيث تضم هذه المؤسسات مختلف الدول العربية، بما في ذلك تخصيص مقعد متساو لفلسطين. ويلاحظ هنا حرص جميع البلدان العربية على المسارعة إلى الانضمام للجامعة بمجرد حصولها على الاستقلال، وحرص القطر الذي يخرج منها لاعتبار أو لآخر على العودة إليها.

(٤) الحفاظ على الجامعة ككيان وكرمز، والسعي إلى استعادة أي دولة عضو يعلن من ناحيته تجميد نشاطه في الجامعة. ومن ذلك على سبيل المثال انسحاب مصر بعد مؤتمر شتورة في أعقاب الانفصال السوري، وتجميد تونس لعضويتها.

(٥) كثافة حجم التفاعلات العربية على مختلف المستويات، بدرجة لا مثيل لها في غيرها من المنظمات الدولية. ومن ذلك اللقاءات على مستوى الملوك والرؤساء، وعلى مستوى الوزراء في مختلف المجالات، سواء داخل مجلس الجامعة أو في مجالس وزارية متخصصة، واللقاءات على المستويات الوظيفية الأقل (وكلاء الوزارات مثلا)، واللقاءات على مستوى الخبراء والمتخصصين فضلا عن الندوات الفكرية والعلمية والمؤتمرات السياسية.

(٦) زيادة درجة الاعتماد المتبادل بين الأقطار العربية وبعضها البعض، وتمكن الإشارة هنا مثلا إلى حركة تدفق العمالة العربية من بعض الأقطار إلى غيرها، وإلى الحركة العكسية لتدفقات رأس المال. كما تمكن الإشارة إلى ما تعيشه المنطقة العربية من ثورة حقيقية في مجال الاتصالات بعد دخولها عصر الأقمار الصناعية.

(٧) الاندفاع قدما في تطبيق المنهاج الوظيفي في التكامل العربي، وبصفة خاصة في مجال تشجيع التكامل الاقتصادي.

(٨) الانفتاح على المتغيرات الجديدة في العالم، ومحاولة الاستفادة منها لتدعيم العمل العربي المشترك.

٢ ـ سلبيات العمل العربي المشترك

إن ما تقدم من حديث عن «الإيجابيات» لا ينطلق بالتأكيد من أن الصورة العربية الراهنة هي «صورة وردية»، وإنما على العكس من ذلك فهناك سلبيات عديدة يكشف عنها تطور العمل العربي المشترك من خلال الجامعة، ولكن العبرة لدينا في أن جدلية الإيجابيات والسلبيات هي بحسابات الأجل الطويل. وتمكن الإشارة أيضا إلى هذه السلبيات على المستويات الثلاثة: الفكرية والتنظيمية والحركية.

أ ـ المستوى الفكري

ويمكن على هذا المستوى رصد السلبيات الآتية:

(١) إن ظاهرة الصراع بين أنصار الحد الأدنى وأنصار الحد الأقصى، التي غالبا ما تنتهي لمصلحة الفريق الأول، تعكس في جانب أساسي منها صراعا مستترا بين أنصار المنطلق القطري والإقليمي ـ من ناحية، وأنصار

المنطلق القومي ـ من ناحية أخرى. والمشكلة الحقيقية هنا تتمثل في تبني أنصار المنطلق القطري أو الإقليمي لطرح قومي يستهدف فقط ضرب الفكرة القومية من أساسها.

لقد نما في أغلب الأقطار العربية نفس قطري أو إقليمي ينطلق في طرحه للتكامل والإندماج العربي من زاوية تغليب مصلحة القطر أو الإقليم الذي ينتمي إليه على المصلحة القومية. ويكمن خطر هذا التيار الفكري ـ القومي الطرح القطري المنطلق ـ في تشويهه لمصداقية الفكر القومي، الأمر الذي جعل الشك في دوافع الطرح القومي، أول ما يتبادر إلى أذهان الكثير من الأفراد والتجمعات في مختلف أنحاء الأقطار العربية [١٠٣].

(٢) سيادة الاقتناع لدى الرأي العام العربي، بصفة خاصة، بأن التناقض بين الأقوال والأفعال يمثل «حال طبيعية»، وبالتالي شيوع عدم الاكتراث بالعمل العربي المشترك. والدليل على ذلك أن الجماهير العربية لا تثور على هذا التناقض. إن ميثاق الجامعة ينصّ على أنها نشأت «استجابة للرأي العام العربي في جميع الأقطار العربية»، وهذه حقيقة ـ كما تقدم ـ لا يمكن تجاوزها أو غمطها حقها. وسيظل هذا الرأي العام العربي، وتفاعل الجامعة معه، سندها الأكبر. ولكن علينا أن نعترف بوجود خلل كبير في هذه العلاقة. ولنتساءل: ما هي حال هذا السند اليوم؟ وما هي حال الفكر الذي يجب أن يغذيه ويدفع به قدما؟ لقد طغت على هذا وذاك موجات عارمة بثت فيه التناقضات والأيديولوجيات، من تقدمية ومحافظة، من دينية وعلمانية، من ليبرالية ورأسمالية إلى مركزية اشتراكية. فإذا هو اليوم في حال تمزق وانحسار، وإذا انتماءات فرقائه إلى إحدى هذه الأيديولوجيات أو الدعوات هي أقوى من انتمائه العربي [١٠٤].

(٣) غلبة تيار «الواقعية المضللة» و«الواقعية المفرطة» معا، اليوم على الساحة العربية. فتحت شعار هذه الواقعية، مثلا، كانت اتفاقات التسوية مع الدولة الصهيونية. ولا شك أن التحدي الإسرائيلي الحقيقي اليوم ليس في المزيد من التوسع أو القوة، ولا حتى في السلاح النووي الإسرائيلي، ولكن في إجبار العقول العربية ـ تحت دعوى الواقعية، وما تبني عليه من يأس وتفرقة وبالتالي من إحباط ـ على قبول واقعية وجودها، وبالتالي واقعية هيمنتها.

وترتبط بذلك بالطبع مشكلة أخرى تتمثل في عدم القدرة على تقديم بديل أو بدائل حقيقية تطرح لمواجهة المشكلات العربية، بدائل مقنعة فكريا، وبالتالي ممكنة عمليا، بخاصة تجاه قضية فلسطين [١٠٥].

(٤) شيوع التبعية للغرب، وبصفة خاصة في المجال الثقافي، وبالتالي الانفصال بين نظم القيم والمعتقدات من ناحية، وأوضاع المنطقة العربية واحتياجاتها من ناحية أخرى. ويمتد ذلك بالطبع إلى التبعية السياسية، من مرحلة إلى مرحلة حسب هيكل النظام العالمي، ففي مرحلة الحرب الباردة كان هناك فريق عربي يتصور أن الحل يأتي عن طريق الارتباط بالاتحاد السوفييتي (سلاح، وتنمية، وأمن)، بينما يرى فريق عربي آخر أن الحل يأتي عن طريق الارتباط بالغرب وبخاصة الولايات المتحدة (سلاح، وتنمية، وأمن، وأحيانا غذاء). وفي مرحلة أخرى أصبح التوجه العربي الرسمي العام: أن ٩٩ في المائة من أوراق الحل في يد الولايات المتحدة!

ب ـ المستوى التنظيمي

وتمكن الإشارة على هذا المستوى إلى السلبيات الآتية:

(١) مشكلة الاستقلال الذاتي للجامعة حيث تمكن الإشارة إلى السلبيات وجوانب القصور الآتية:

(أ) محاولة دولة المقر السيطرة على الأمانة العامة للجامعة وتوجيهها لخدمة توجهاتها ومصالحها.

(ب) عدم تبلور مفهوم الموظف القومي، ولا حتى مفهوم الموظف الدولي، الذي يقدم الولاء للمنظمة على الولاء لدولته؛ فهناك ميل متزايد لدى موظفي الأمانة العامة للجامعة للعمل بتوجهات من حكوماتهم، والدفاع عن آرائها وتوجهاتها، داخل أجهزة الأمانة العامة. وبالتالي فقد أصبحت الأمانة العامة ميدانا إضافيا لتعبر فيه الاختلافات العربية ـ العربية عن نفسها.

(ج) زيادة تدخل مندوبي الدول الأعضاء في عمل الأمانة العامة للجامعة، وبالطبع يسري ذلك على غيرها من مؤسسات العمل العربي المشترك.

(د) الاستمرار في تجنيد موظفي الأمانة العامة على أساس التوزيع الجغرافي، وليس على أساس الخبرة والكفاءة وحدهما، في منظمة قومية تعمل على تجاوز قضية الانتماء الجغرافي.

(٢) الفشل في تطوير أساليب التسوية السلمية للمنازعات العربية بالطرق السلمية، ناهيك عن الفشل أصلا في وضع حد للعديد من هذه الصراعات، أو وضع ضوابط لتأمين وحماية العمل العربي المشترك، على الرغم من حدة بعض هذه الصراعات [١٠٦].

(٣) الفشل في تطوير جهاز الضمان الجماعي العربي، فضلا عن عدم الالتزام أصلا ببنود اتفاقية الدفاع المشترك، كما توضح حالي الحرب العراقية - الإيرانية، وغزو الكويت.

(٤) اتخاذ قرارات، وبالإجماع غالبا، تعلم الدول أنها لن تنفذها، مما يقوض من مصداقية الجامعة ومصداقية العمل العربي المشترك. وقد سبقت الإشارة إلى دراسة لحوالي أربعة آلاف قرار منذ نشأة الجامعة حتى عام ١٩٨١ أوضحت أن ٨٠ في المائة من هذه القرارات اتخذ بالإجماع ومع ذلك لم ينفذ معظمها.

(٥) الاتجاه لإنشاء محاور أو تكتلات منظمة، أي تتخذ شكل المنظمات الدولية، منافسة أو بديلة للجامعة، ومن ذلك: المؤتمر الإسلامي، مجلس التعاون لدول الخليج، اتحاد المغرب العربي، مجلس التعاون العربي.

ج ـ المستوى الحركي

ويمكن رصد السلبيات الآتية على هذا المستوى:

(١) الفشل في وضع خطط عملية تكفل تعبئة القوى العربية وتوجيهها لحل القضايا العربية الكبرى مثل فلسطين، التنمية، الوحدة. ويضاف إلى ذلك بالطبع تفجر العديد من الصراعات العربية ـ العربية لتزيد من تعقيد الصورة.

(٢) الفشل في مواجهة مأزق كامب ديفيد مواجهة جذرية... في مرحلة أولى. حقا لقد جمدت عضوية مصر في الجامعة، وعمد مؤتمر القمة العربي في بغداد عام ١٩٧٨ إلى رفض هذه الاتفاقات من أساسها، ولهذه المواقف بلا شك قيمة تاريخية كبرى، حتى إن كانت من طبيعة سلبية. وحقا نقلت الجامعة وحافظت على استمراريتها كمركز للعمل العربي المشترك، وهذا دليل مهم للمستقبل. كذلك فقد تقدم العرب إلى العالم، للمرة الأولى، بمشروع موحد للسلام جسدته قمة فاس... على أساس أن إحدى أقوى الحجج المغلوطة التي كانت ترفع في وجه العرب تمثلت في أنهم ليس لديهم «مشروع سلام». ولكن ماذا حدث بعد ذلك؟ لقد اعتبر ما قدموه من

تنازلات جسيمة خارج دائرة المفاوضات... ومجرد «تقدمه» أو «هدية» حتى يقتنع العدو التاريخي للأمة بأنه يمكنه أن يشرع في التفاوض معهم من حيث انتهوا... وكان ما كان!

إن المواجهة الحقيقية لمأزق كامب ديفيد كان ينبغي أن تتمثل في مشروع للسلام، أو حتى في مشروع للحرب، والمهم أن يكون وراء ذلك قوة حقيقية شاملة قادرة على انتزاع الحقوق العربية... ولم يحدث ذلك في حينه، ولا هو في الأفق. ففي المرحلة التالية تحولت عملية التسوية إلى «كامب ديفيد عربي» شامل.

(٣) التردد في مواجهة الدول العربية التي تعطي أولوية في علاقاتها الخارجية مع الغير على علاقاتها مع الأقطار العربية الأخرى. وتمكن الإشارة هنا إلى بعض المواقف العربية من حرب الخليج الأولى أو حرب الخليج الثانية، أو حرب الصومال وأثيوبيا. ويرتبط بذلك ـ بالطبع ـ الفشل في تقديم حلول موضوعية وجذرية لمشكلات الحدود بين بعض الأقطار العربية وجيرانها.

(٤) تدعيم تيار التبعية العربية للغرب، وتمكن هنا الإشارة إلى جوانب هذه التبعية لتوضيح مدى خطورتها، إذ تتركز في ميادين السلاح والغذاء ورأس المال، ناهيك عن التبعية المرتبطة بالنفط وإعادة تدوير البترودولارات في الغرب.

(٥) الفشل في تقديم تصور متكامل للأمن القومي العربي مبني على قاعدة اقتصادية عربية تضمن الماء والغذاء قبل كل شيء، كما تضمن صناعة عربية للسلاح. ويرتبط بذلك، الفشل في تبني ـ وتنفيذ ـ خطة عربية للتنمية المشتركة بشكل جدي. ولا شك في أهمية مقررات قمة عمان الاقتصادية عام ١٩٨٠، ولكن لنتأمل هنا أنه قد رصد لهذه الخطة مليار دولار لكل سنة لمدة عشر سنوات، بينما يخصص في مقابل ذلك مائة مليار دولار كل عام لشراء السلاح الذي يوجه في معظمه من العربي ضد العربي، ولا شك أن صيانة الأمن وبناء التنمية المشتركة هما الأمل الحقيقي في المستقبل العربي... فضلا عن أن الأمن القومي هو السلعة الوحيدة التي لا يمكن استيرادها من الخارج!

(٦) القصور الكبير في التنسيق العربي ـ العربي، بخاصة في المنظمات والمنتديات الدولية... وتكفي الإشارة بهذا الخصوص ـ من خبرات نهاية العقد الماضي ـ إلى نموذجين [١٠٧]:

أولهما ـ درس اليونسكو

إن خسارة العرب للموقع الأول في «منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم ـ اليونسكو» تختصر بتفاصيلها «حال الأمة»، وعمق التخبط الذي تعيشه، سواء في علاقات دولها ببعضها البعض، أو علاقاتها بالعالم.

فالمرشحان اللذان فشلت كل الجهود الرامية إلى التوفيق بينهما ـ المصري د. إسماعيل سراج الدين والسعودي غازي القصيبي ـ ينتميان إلى دولتين ليس بينهما إلا علاقات الود والتفاهم، فإذا لم تكن هاتان الدولتان قادرتين على إيجاد حل لقضية بسيطة بهذا الحجم؛ فكيف سيكون الأمر معهما إذا كانت القضية أكثر تعقيدا؟!

والدولتان اللتان جاء منهما المرشحان ـ مصر والسعودية ـ ليستا من الدول الموضوعة على لائحة «الإرهاب»، ولا من الدول التي تواجه حظرا أو حصارا أو عقوبات اقتصادية، بل هما على العكس من ذلك شديدتا الحرص على التعاون مع «النظام العالمي»، وعلى تقديم كل دعم لتوجهاته وقراراته. ومع ذلك فقد واجه ترشيح اثنين من رعاياهما اعتراض القيمين على المنظمة الدولية، الذين لا يتحملون وجود عربي على رأس منظمة عالمية بهذا المستوى.

إن هذه الحادثة، على بساطتها، تعكس الحاجة الماسة إلى أن يقوم العرب جميعا، حكاما ومحكومين، بمراجعة عميقة وشاملة للعلاقات العربية ـ العربية، كما للعلاقات بين العرب والعالم، وإن كان من الضرورة إدراك عمق التداخل بين هذين المستويين من العلاقات.

وفضلا عن ذلك فإن «درس اليونسكو» يؤكد ما سبق بشأن التأثير الأجنبي في العلاقات العربية ـ العربية، ويعكس مدى تواضع مكانة العرب في عالم اليوم.

وثانيهما ـ فشل سياتل

إن فشل «مؤتمر سياتل» عام ٢٠٠٠ في التوصل إلى اتفاق لحل مشكلات تحرير التجارة الدولية، لم يكن الفشل الوحيد الذي صاحب المؤتمر، ولكنه يعكس فشلا آخر واجه الدول العربية، بعد أن عجزت عن التحرك كتكتل عربي واحد إزاء القضايا والموضوعات المطروحة، بعكس التكتلات العالمية الأخرى؛ مثل دول أمريكا اللاتينية والأسيان والدول الأفريقية. بل إن الدول

العربية عجزت عن اتخاذ موقف موحد إزاء رفض قبول جامعة الدول العربية كعضو مراقب بالمنظمة، بحجة أن الجامعة ليست منظمة اقتصادية، كما أنها تمارس المقاطعة الاقتصادية مع إحدى الدول الأعضاء وهي إسرائيل.

وإذا كان الاجتماع قد فشل في تحقيق الأهداف التي تنشدها الدول المتقدمة، بعد اختلافها في التوصل إلى صيغة تتبنى مطالب الدول النامية والعربية في مجالات الزراعة والصناعات النسيجية، فإن هذا الفشل قد يكون في صالح الدول العربية؛ حيث تأكد أمامها أنه لا بديل عن التنسيق العربي، ولعدم استطاعة الدول المتقدمة إملاء مصالحها طوال المؤتمر. إن نتائج «مؤتمر سياتل» هي بمنزلة جرس إنذار للدول العربية، كما للدول النامية، لكي تطور من أدائها، وتحاول استخدام المنظمة للحفاظ على مصالحها والدفاع عنها، والتنسيق فيما بينها للتكتل ضد أي أخطار تنتج عن محاولات الدول المتقدمة إملاء إرادتها.

لقد عمدت وفود كثيرة إلى التكتل حسب مواقعها الجغرافية، وحسب اهتماماتها الاقتصادية، وكانت «انتفاضة الفقراء» التي شهدها المؤتمر بمنزلة جرس إنذار أيضا للدول الكبرى بأن مقدرات الدول الصغرى، وهي الأغلبية في المنظمة، لم تعد في أيدي الأقلية القوية من الدول المتقدمة، وأن مكاسب المنظمة لا بد أن توزع بالتساوي على الأعضاء، بصرف النظر عن كونهم دول أغنياء أو فقراء.

ولذلك، فعلى الدول العربية أن تكثف تعاونها في القضايا الاقتصادية، وأن تنسق تحركاتها في الملتقيات العالمية؛ بخاصة فيما يتعلق بتحرير التجارة والعولمة، بدءا بالعمل على إقناع المنظمة بقبول جامعة الدول العربية كعضو مراقب بها، ثم التنسيق فيما بينها في القضايا الخلافية التي لم يحسمها «مؤتمر سياتل».

2 الجامعة.. والنظام العربي

إذا كانت جامعة الدول العربية تمثل جزءا لا يتجزأ من النظام العربي، باعتبارها تمثل عنصر التنظيم الخاص به، فإن من الضروري أن توضع «أزمة الجامعة» في إطار الأزمة العامة التي تواجه النظام العربي.

ومن هذا المنظور يلاحظ أن نهاية القرن العشرين قد شهدت، على مستوى النظام العربي، ترسيخا وتركيزا لمجموعة من التغييرات والنتائج التي برزت في أعقاب كل من «الزلزال السوفيتي» و «الزلزال العربي»، و قد تواكبا في مطلع التسعينيات. ومع ذلك، فإن مراجعة محاولات تقييم وتحديد الاتجاهات الدولية والإقليمية المتغيرة، إنما تكشف عن أكثر من مجرد «اللايقين» العادي الذي يرتبط بالتحولات العالمية الكبرى. فلم يشهد الوطن العربي، من قبل، مثل هذه الدرجة من الانقسام وعدم وضوح الرؤية، فيما يتعلق بعلاقته بالنظام العالمي. فقد أدى تزامن «الزلزالين» معا ـ بما تمخض عنهما من انهيار القطبية الثنائية، وتزايد حدة الهويات والتوجهات المتصارعة داخل المجتمعات العربية بفعل «أزمة الخليج»، التي يقصد بها في سياق

«إن الوطن العربي أوقع نفسه في شراك نصبها له الآخرون بوعي، ونصبها لنفسه بغير وعي، ووقع بسبب ذلك أسيرا لمجموعة من التناقضات لا يظهر لها حل »

المؤلف

هذه الدراسة: غزو إيران - غزو الكويت - غزو العراق، بالإضافة إلى احتمالات تحقيق تسوية مع إسرائيل تفتح الباب أمام نظام «شرق أوسطي» أو «نظام جديد» على أي حال - إلى إيجاد المزيد من التوتر والتناقض. وفي حين لا يوجد يقين فيما سوف يؤول إليه «النظام العالمي الجديد»، فان هناك درجة أعلى بكثير من «اللايقين» فيما يتصل بالمسار الذي سوف يتخذه النظام العربي الذي تعصف به الأزمات والمشكلات.

وعلى سبيل المثال، استقبل الاتحاد الأوروبي - الجماعة الأوروبية السابقة - مطلع القرن الحادي والعشرين بتدشين توسعه الأكبر، حين أصبحت معظم دول أوروبا الشرقية دولا كاملة العضوية فيه، والبقية على وشك الانضمام إلى عضويته. وعلى الجانب الآخر من المتوسط، عبر النظام العربي عامه «الخمسين»، وهو في حال من «اللاأدرية» تتنازعه الأهواء وتتقاذفه التوقعات. وتتعاظم المفارقة حين ننظر إلى «طابور الانتظار» بالنسبة إلى النظام الأوروبي وهو يتناقص حقبة بعد أخرى، في الوقت الذي يتزايد فيه حجم المتربصين، من أعضاء النظام العربي، للخروج على قيم هذا النظام ، والتشكيك في مستقبله سرا وعلانية.

كذلك فإن النظام الأوروبي توخى في حركته لاجتذاب أعضاء جدد، ألا يكون ذلك على حساب الإضافة والأصالة والإغناء لجوهر «الفكرة المحركة». إن مواثيق النظام تنص على أن «أي دولة أوروبية يمكنها التقدم بطلب عضوية للجماعة...» لكن مفهوم «أوروبية» لم يجر تعريفه على نحو نهائي، بيد أن الفهم العام - المتفق عليه فلسفيا بين المؤسسين وفقهاء الفكرة الجماعية الأوروبية - هو تعبير يتكون من عناصر جغرافية وتاريخية وقيمية ثقافية، تشكل متضافرة مفهوم «الهوية الأوروبية».. فهي «هوية في طور التكوين»، وتواجه تحديات جسيمة وأحيانا عنيفة من «هويات وطنية»، مثل الهوية البريطانية أو الألمانية، كما أنها تستهدف التغطية على مواريث تاريخية انطوت على الكثير من الصراعات التي بلغت حد تعريض البشرية لويلات حربين عالميتين.

والمهم أن «اللجنة الأوروبية» تهتدي بالفهم العام، الذي سبق لنا الإشارة إليه، وهي تتفحص طلبات الالتحاق الجديدة. وبعد التأكد من هذا «المحدد الجوهري»، يتقيد النظام الأوروبي بضرورة توافر ثلاثة شروط إضافية هي: النظام الديموقراطي - والليبرالية الاقتصادية - واحترام حقوق الإنسان.

ولقد قدرت الفلسفة الاتحادية الأوروبية أن مقاييسها السابقة لقبول أعضاء جدد تفي بجعل التوسع الإقليمي للنظام الأوروبي مكسبا سياسيا واقتصاديا وقيميا، وإن إهدار شيء من هذه المحددات، سوف يقود إلى توسع الضعف، وترهل البنية، وتعويق المسار.

وبسبب هذه «الصرامة البنيوية» كان هناك تدقيق بالغ في مغزى كل عضوية على جميع مستويات الأداء. والأهم أن الجماعة الأوروبية قدرت لنفسها منذ البداية دور «الممثل الشرعي الوحيد لأوروبا» بكل معانيها، وتمثلت هذا الدور في حركتها داخل القارة وخارجها. ويبدو أن الآخرين يضعون النماذج الوحدوية حيث تضع هذه النماذج نفسها. فقد تعامل المعنيون بالشؤون الأوروبية مع الجماعة بصفتها التي ارتضتها وأعلنتها، وكانت على مستوى تحدياتها، وهي باختصار أنها المتحدث الأول باسم أوروبا. ومن المثير أن نجاح هذا النظام كان مصدر جذب لمن تخلف من دول القارة عن الانضمام لسبب أو لآخر.

إن الأهمية التي يمكن استخلاصها مما تقدم هي الوضوح الأوروبي في «رسم حدود النظام» والعناية بجوانبه البنيوية، لأن هذا الجانب كان من المسائل المثيرة للحرج والحساسية في النظام العربي. فمن الملاحظ أن التعريف النهائي الصارم لحدود هذا النظام كان ضمن «المسكوت عنه». ولذلك فإن فتح باب الانضمام، بغير تعريف قاطع وصارم لحدود النظام العربي، يطرح تهديدا للسمة القومية للنظام، مما يجرده من هذه الخاصية الفريدة التي تميزه عن غيره من الأنظمة الإقليمية.

ومن هنا يأتي التساؤل الأهم: كيف تمكن الأوروبيون، من حيث لا يتوافر لهم جامع «القومية الواحدة»، ولا أحد أهم خصائصها وهي «اللغة الواحدة»، من إقرار أسس لتوسيع نظامهم الإقليمي؟ وكيف اهتدوا إلى قواعد لتشكيل «هوية أوروبية»، معالم نجاحها وترسيخها بادية؟ في حين تلح الإشكالات، وتخيم الظنون في النظام العربي الذي يصعب، إن لم يستحل، التشكيك في جوهره القومي وهويته العربية؟ إن قضية توسيع النظام العربي تنطوي على بساطة مفرطة، باعتبار أن هذا النظام هو للدول العربية، لا أكثر ولا أقل. لكن الذي حدث، ويحدث، أن تحديد المقصود بالدول العربية لم يكن بالأمر الهين.. ولا بالأمر الموضوعي.

إن من الضروري أن نأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة للنظام العربي، وهي أنه نظام إقليمي «قومي» بالأساس، وما كان مسوغا بأي حال أن تترك مسألة لها هذا القدر من الأهمية كي يجري التعامل معها حاضرا ومستقبلا كيفما اتفق. ولذلك فإن دولا لا يتوافر لها هذا القدر أو ذاك من الشروط التي تتطلبها الصفة القومية ادعت أحقية الانتماء للنظام العربي، أو حتى جدارة رغبتها في «تفكيكه»، وإعادة صياغة أسسه ومقوماته على «مقاييسها» كي يتسع لها في وقت قريب، أو بعيد نسبيا. لم لا، وبعض الدول التي لا يتحدث سكانها «اللغة العربية»، ولم تباشر خطة للتعريب، أو لا يربطها «تواصل جغرافي» مع الوطن العربي، قد دخلت، في ظل غموض التعريف بحدود النظام العربي، في عضويته.

وإذا كان «معظم النار من مستصغر الشرر»؛ فيمكن القول إن «مستصغر الشرر» بدأ يتطاير بالفعل في المنطقة العربية، حيث تتعرض أسس النظام العربي ومقوماته الجوهرية لتحديات جدية بعضها ينصب على عقيدة النظام القومية، ومصادر الشرعية فيه، وبعضها يتصل بالحكام والمحكومين، وبعضها يتصل بالعلاقات العربية ـ العربية سواء في ميدان الصراعات والخلافات أو في دائرة التعاون والتحالفات.

أولا ـ العقيدة القومية

على الرغم من تعدد ظروف وعوامل نشأة النظام العربي، فإن العامل الرئيسي الذي يشكل أساس ذلك النظام يتمثل في أيديولوجية القومية العربية. وينفرد النظام العربي عن غيره من النظم الإقليمية الأخرى بهذه الخاصية، أي القومية العربية، التي تتبلور في تيار فكري من ناحية، وفي حركة سياسية من ناحية أخرى. وهي خاصية معنوية ونفسية لها نتائج سياسية مهمة، تتمثل في أن أيديولوجية القومية العربية تجعل التفاعل بين أجزاء النظام العربي ليس بمثابة علاقات بين دول وحسب، ولكنها تعطيها «قيمة رمزية» خاصة. إنها ليست علاقات بين «دول ذات سيادة»، لأن سيادة الأقطار العربية ـ بحكم ظاهرة التجزئة ـ تعتبر مجرد سيادة مؤقتة من ناحية، كما أنها ليست سيادة مطلقة أو مانعة أمام حقيقة الصلات والروابط والتفاعلات بين أقطار وأبناء الأمة العربية الواحدة من ناحية أخرى.

كذلك فإن منطق النظام العربي، أو الدعوة القومية التي يقوم عليها، أفرز قواعد للسلوك السياسي العربي، وفي مقدمتها مبدأ الشرعية القومية للعمل السياسي، وكان يرتبط بها عدد من القيم السياسية العربية تتعلق بالصراع العربي ـ الصهيوني، والاستقلال القومي، وعدم الانحياز، والتنمية العربية المستقلة، والأمن العربي، والوحدة العربية.

ومن الجدير بالنظر أن السياسة الاستعمارية اعترفت صراحة بالإطار القومي العربي للنظام، وحاولت إجهاضه، وحين فشلت حاولت تحجيمه، ثم عمدت إلى استخدام مفاهيم «جيوبوليتكية» متعددة تجنبها التسليم بالمحتوى القومي العربي لهذا الإطار. ولكن أيديولوجية القومية العربية تمكنت من أن تفلت من محاولات الدول الاستعمارية القضاء عليها أو ترويضها من ناحية، ومن نزعات تدعيم السيادة القطرية من ناحية ثانية، ومن سجل «الهزائم» الذي حفل به الصراع العربي ـ الصهيوني من ناحية ثالثة، وبقيت قادرة على اكتساب احترام الحكومات العربية لها، بل لقد فرضت على القيادات الحاكمة حدا أدنى من الالتزام بها. ويلاحظ أنه في ظل أسوأ الظروف التي مر بها النظام العربي، وخاصة في مرحلة ازدياد الاتجاه إلى رفع شعار «الواقعية»، لم يتطاول عضو واحد من أعضاء النظام عليها، أو يجاهر بعدم التزامه بها.

ولا بد من التنبه إلى أن النظام العربي ـ منذ البداية ـ كان يتميز بكثافة حجم التدخلات الآتية من النظام العالمي ونوعها عموما، ونظام القمة بصفة خاصة. وهذا أمر منطقي ومفهوم بالنظر إلى الموقع الجغرافي الاستراتيجي والمصالح الاقتصادية والسياسية، فضلا عن الموقع الدقيق الذي احتلته إسرائيل كجسم نابع من نظام القمة الدولي ـ في شتى مراحله ـ إلى النظام العربي.

ولذلك كان من الطبيعي أن يحدث ويتكرر الاصطدام مع الأيديولوجية التي تولد الطاقة اللازمة لتماسك النظام وحركته، وتوجه قدرته على الصمود ومواجهة الأخطار الخارجية. وإذا وضعنا في الاعتبار ضعف الإمكانات العربية، مقارنة بإمكانات أطراف التدخل الأجنبي، لأدركنا مدى الدور الذي تقوم به أيديولوجية «القومية العربية» لمنع الذوبان الكلي للنظام داخل شبكة التغلغل الأجنبي، لأنها القوة التي تسند الأطراف العربية في مقاومة التدخل، أو تمنعها من مسايرته إلى حد الإضرار ببقية أعضاء النظام. وفضلا عن أنها

تعوض النقص في الإمكانات بالمقارنة مع إمكانات نظام القمة الدولية، أو نظام القمة متعاونا مع إسرائيل، فإنها تكتسب قوة مضافة مع كل زيادة في إمكانات الدول العربية الكلية أو المنفردة.

كذلك، لا شك في أن اعتماد مفهوم النظام العربي، وتأكيد طابعه القومي من حيث العضوية فيه وحدود وطبيعة التفاعلات بداخله، إنما يعني أن هذا النظام العربي نظام مقفل قوميا. أي أن «دول الجوار» لا يجوز أن تصبح أجزاء منه، أو أن تكون لها أسبقية في التفاعلات العربية الداخلية. حينئذ يصبح النظام قوة، ويكتسب بعقيدته طاقة أهم وأقوى من الطاقات والإمكانات المادية الملموسة؛ كالثروة أو عدد السكان أو القوة العسكرية، لأنه إذا تفاعل مع قوى خارجية، بخاصة مع «دول الجوار» المهمة، فإنه يتفاعل من منطلق قومي، وبقوة الالتزام بمعتقداته التي تحدد أمنه وسلامته وأهدافه المصيرية، وهو في الوقت نفسه نظام مفتوح على النظم الإقليمية الأخرى، لأنه بحكم فلسفته وتراثه لا يمكن أن تكون عقيدته عنصرية، وبحكم موقع النظام لا يستطيع أن يعزل نفسه سياسيا أو اقتصاديا، وبحكم الديانات السائدة ـ بخاصة الديانة الإسلامية ـ يرتبط بالعالم الإسلامي أوثق الارتباط، فضلا عن أن الإسلام من أهم ركائز القومية العربية. بفضل هاتين السمتين: انغلاق النظام قوميا من ناحية، وانفتاحه دوليا من ناحية أخرى، تجلت خطورة القومية العربية. وأساس ذلك أن القوة التي يولدها الانتماء، ما هي في الحقيقة سوى إرادة دولية تستطيع أن تمنح وأن تمنع، وفي قدرتها أن تحمي مصادر الثروة العربية، وتكون رصيدا قويا ومحسوسا لأصدقائها في العالم الخارجي. لذلك تركزت سياسات الدول الكبرى على وضع الخطط والأساليب التي تكفل مواجهة التيار القومي: بمحاولة احتوائه تارة، وضربه عسكريا تارة وبالانقلابات تارة، وإثارة النزاعات المحلية والنعرات الطائفية والحروب الأهلية، وإفساد النخبة العربية.

ومع ذلك يبقى الأكثر أهمية، والأكثر خطورة، هو ما تفعله الدول العربية ذاتها، كما يتضح من السياسات والتوجهات الآتية:

١ ـ انتهاك محرمات العروبة

كان الأمر كذلك، حتى جاء الزلزال العربي، وتواكب مع الزلزال السوفييتي، وجرت مياه كثيرة تحت الجسر.. ودماء أيضا. لقد قيل إن «أزمة الخليج» كانت في حقيقتها «أزمة كاشفة» للعديد من التناقضات والتوجهات العربية، وأنها ـ بهذا

المعنى ـ دفعت إلى السطح بأمور عدة، بحيث ضاقت المسافة بين ما هو علني وما هو خفي، وربما يبدو ذلك غاية في الوضوح بخصوص أيديولوجية القومية العربية ـ بكل ما تنطوي عليه ـ أكثر من غيرها. فلقد كانت الأزمة «كاشفة» لحقيقة التطور الذي كان يشق مجراه عميقا في بنية العلاقات العربية ـ العربية، انعكاسا دقيقا وصادقا لحقيقة بنية العلاقات العربية ـ الغربية. وإن كان من الصحيح أيضا أن الأزمة لعبت دور «المعجل» في هذا «الانقلاب» الخطير، حيث أصبح للتناقضات العربية ـ العربية ـ بشكل لا يحتمل الشك ـ الأولوية على التناقضات العربية ـ الغربية، ومن ضمنها التناقضات العربية ـ الإسرائيلية.. نظرا لانعكاسات تلك الأزمة على عقيدة النظام العربية، التي كانت تدعم قواعده، وتصلب قوائمه، وتشد أزره.

إن التاريخ العربي الحديث ـ وبخاصة منذ صعود تيار القومية العربية بقيادة جمال عبدالناصر ـ كان يطبعه أساسا صدام عنيف بين نظامين: الأول: هو «نظام الشرق الأوسط»، وقد حملت لواءه الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا، وكانت الأولى هي المهندس الفعلي للنظام، وبموجبه كان على الأقطار العربية أن تتحالف مع كل من إيران وتركيا وباكستان، وإسرائيل نفسها، كما مع دول الغرب الكبرى. والثاني: هو «النظام العربي»، وهو يتحدد لا بكونه مجرد «وحدة جغرافية»، وإنما هو فوق ذلك يمثل «وحدة بشرية»، وأمة واحدة لها مصالح ومطامح مشتركة، وأولويات أمنية متمايزة عن الأولويات الأمنية للغرب.. وما يحدث الآن هو فصل جديد ـ يسعون إلى أن يكون أخيرا ـ لحسم هذا الصدام لمصلحة «نظام الشرق الأوسط».

وليس أدل على عنف الصدام من انعكاسه على حركة القومية العربية ورموزها ورجالها. إن النظر إلى الأدبيات السياسية العربية المعاصرة، يوضح أن دوائر حركة القومية العربية نفسها تناقش وضعها الراهن مستخدمة مصطلحات من نحو: «انعدام الوزن»، و«التهميش»، و«المأزق»، و«الأزمة»، و«الكارثة». وبالطبع فإن «المعسكر المعادي» يصف تلك الحركة بأوصاف من نحو: «الأحلام»، و«الطوباوية»، و«المثالية»، و«عدم الواقعية»، والمهم أنه نجح في وضع أنصارها في موقف دفاعي محض.

ولا شك في أن التزام الموقف الدفاعي ـ الذي قد يكون مطلوبا في بعض الفترات ـ لا يعني أنه ليست هناك مشكلة تواجه أيديولوجية القومية العربية، على ضوء «حقائق الأمر الواقع اللاقومية» المتكاثرة على الساحة العربية.

وعلى الرغم من أنه لا يسهل رد عوامل تلك المشكلة إلى «أزمة الخليج» الممتدة، إلا أنها قد تفاقمت بسببها. ومعنى ذلك أن رصد تلك العوامل لا يعني استعراض مستجدات فترة بعينها، وإنما يعني رصد ما ترسخ مع مطلع القرن الجديد. وفي هذا السياق يمكن رد المشكلة التي تواجه القومية العربية إلى العوامل الستة الآتية:

أ ـ انحسار مصداقية النظم التي مثلت قلاع القومية العربية. فقد أدت حرب ١٩٦٧ إلى هزيمة نظامي الوحدة العربية في مصر وسوريا. وفي حرب الخليج ذاتها ضرب نظام وحدوي آخر هو النظام العراقي، حيث هدم قراره ضم الكويت ـ كخطوة أولى نحو الوحدة العربية! ـ الأسس الرئيسية التي يعتمد عليها النظام العربي.

ب ـ عدم فاعلية الآليات العربية في حل أو تسوية النزاعات العربية ـ العربية، سواء كانت حول الأراضي، أو كانت تتعلق بقضايا أيديولوجية، أو حول توزيع الموارد. وحين ثبت أن بعض هذه الصراعات ليس «خلافات بين أشقاء»، وإنما له طابع عدائي، بل وقادر على خلق جروح نفسية عميقة، واجهت الفرضيات المحورية لأيديولوجية القومية العربية تحديا خطيرا.

ج ـ التباين الحاد بين مصلحة الدولة ومقتضيات الوحدة العربية، حتى في الدول العربية التي تتبنى الأيديولوجية الوحدوية.

د ـ تفاقم التوتر العربي القائم ليس فقط على مستوى الدولة، وإنما أيضا على مستوى المجتمع. فمن الواضح أن خبرة العمالة العربية المهاجرة لم تدعم الشعور بهوية عربية واحدة، بل يبدو في الواقع أنها أسهمت في تدعيم الانتماء السياسي القطري. وقد كرست «أزمة الخليج» هذا التوجه نتيجة «تسييس» قضية الهجرة. فقد كان ينظر إلى العمالة المهاجرة باعتبارها أحد أبعاد الاعتماد العربي المتبادل والتكامل الإقليمي، وكانت الحكومات العربية تتردد طويلا في استغلالها كإحدى الأدوات المعلنة للسياسة الخارجية. ولكن بعد حرب الخليج لم يكن لدى الحكومات العربية مثل ذلك التردد، حيث تم تسييس قضية العمالة العربية المهاجرة على نطاق واسع. ومن ثم فإن النظم العربية لم تتورع عن أن تنقل قضية

هجرة العمالة من ساحة «السياسات الدنيا» إلى ساحة «السياسات العليا»، فعاملتها على أنها مسألة من مسائل الأمن الوطني وسيادة الدولة واستقرار النظام.

هـ ـ التغيرات التي أثرت في المسألة الفلسطينية باعتبارها القضية المحورية في النظام العربي، بل إن تاريخ القضية الفلسطينية قد ارتبط ارتباطا وثيقا بصعود أيديولوجية القومية العربية. إن تلك الأيديولوجية تقوم على أن الصراع مع إسرائيل هو «صراع وجود» وليس «صراع حدود»، وبالتالي استحالة التوافق بين الصهيونية والقومية العربية. فما هو مصير ذلك المنطق بعد أن دخل «الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني» في مفاوضات منفصلة وسرية مع إسرائيل ـ بعد أن كان قد اعترف بحقها في الوجود علنا ـ وتوصل إلى «اتفاقات سلام وتعاون اقتصادي» مع «الكيان الصهيوني»؟ بغض النظر عن دوافع قادة المنظمة ودعاواهم، إلا أنه لا شك في أنهم بدأوا يشككون في الأساس الفكري للقومية العربية، حينما آلوا على أنفسهم إلا أن يفصلوا قضيتهم عن القضية العربية. ولعل من دلائل تغير البيئة العربية أن استقبلت اتفاقيات المنظمة مع إسرائيل برد فعل مختلف تماما عما واجهه الرئيس السادات عندما ذهب إلى إسرائيل، على أساس أنه ليس حرا في أن يفعل ذلك، لأن تلك قضية عربية ـ ! ـ على رغم خطورة الفارق بين الحالتين: فمن الصحيح أن مصر سبقت إلى عقد اتفاق منفرد مع إسرائيل، لكن هذا الاتفاق لم ينه الصراع العربي/الصهيوني.. وإن كان قد غير موازينه. أما الاتفاق الفلسطيني ـ الإسرائيلي فإنه أكثر من تغيير في حركة الموازين. وربما أننا بالفعل أمام نقطة تحول جذري لا تظهر الآن كامل آثارها، وإن كان الأرجح أن هذا التحول يحمل في أعقابه نذر خطر شديد. ومن الصحيح، أيضا، أن الاتفاق لم يجلب وحده هذا الخطر الشديد، ولكن مجيئه في سياق كل ما تقدم ومهد له، يكرس حال من التفكك والتآكل لم يسبق لها مثيل في تاريخ الأمة.

و ـ الصعود والنفوذ المتزايد للأيديولوجيات والحركات الإسلامية. فقد ربح الإسلاميون من دعوتهم بأنهم يمثلون التراث والأصالة الثقافية على نحو بسيط وبلغة مألوفة يلخصها مبدأ «الإسلام هو

الحل». وهكذا نجحوا في كسب تأييد الأجيال الجديدة التي طحنتها تكلفة برامج «الإصلاح الاقتصادي» التي يمليها «الغرب» ومؤسساته الدولية، ولم تعد تؤمن برؤية القومية العربية بشأن الصراع ضد الاستعمار الجديد، وقدم الزلزال السوفييتي مساعدة إضافية مهمة، سواء من حيث المبدأ ـ سقوط الأيديولوجية الشيوعية، أو من حيث «انكشاف» ظهر القوى القومية. ومعنى ذلك أنه في الوقت الذي انهارت فيه مصداقية النظم القومية، حدث أيضا تهميش إضافي سياسي للقوى القومية والمعارضة. وقد يكون من المفيد أن نتذكر أن النظم العربية التي خشيت من ضغوط «القوميين»، في الأربعينيات والخمسينيات والستينيات، قد اضطرت إلى تبرير توجهاتها «بلغة العروبة» لتدعم مركزها وشرعيتها داخليا، لأن تلك اللغة السياسية كانت ذات مغزى لدى الجماهير العربية. هذا في الوقت الذي سعت فيه حركات الوحدة العربية إلى العمل تحت «شعار الإسلام» إدراكا لفاعلية «اللغة الإسلامية» في تعبئة الجماهير.

وهنا لا بد من التنبه إلى أن «الصعود الإسلامي» لا يمثل مشكلة بالنسبة إلى القومية العربية، وإنما المقصود هنا هو تغير الوزن النسبي لكل من التيارين، انطلاقا من تأكيد العلاقة الوثيقة بين العروبة والإسلام.

ويمكن القول إن الدول العربية ـ منذ مطلع السبعينيات ـ أخذت تصر على تجاهل بعضها البعض، وتجاهل المنظمات القومية والإقليمية، وأي قوة يمكن أن تشكل قيدا على سلوكها، حتى إذا كان ذلك السلوك واضحا في انتهاكه «لمحرمات العروبة». وهناك أمثلة كثيرة للدلالة على ذلك، من بينها: حرب الأردن الضروس ضد الوجود الفلسطيني المسلح عام ١٩٧٠، وفك مصر ارتباطها بالصراع العربي ـ الصهيوني بعد عام ١٩٧٥، وهو ما بلغ ذروته بزيارة الرئيس السادات إلى «إسرائيل» عام ١٩٧٧، والمواجهة بين سوريا والقوى الفلسطينية والعروبية في لبنان عام ١٩٧٦، وتأييدها لإيران ضد العراق ١٩٨٠ ـ ١٩٨٨، وغزو العراق للكويت عام ١٩٩٠، وتحالف مصر وسوريا مع الولايات المتحدة ضد العراق عام ١٩٩١، و«اتفاقية أوسلو» الفلسطينية ـ الإسرائيلية عام ١٩٩٣، «واتفاقية السلام» الأردنية ـ الإسرائيلية عام ١٩٩٤.

ورغم الطبيعة «اللاعروبية» لتلك الأحداث الجسام، إلا أنها قد صدرت من جانب قيادات أعلنت ولاءها لمبدأ القومية العربية. لذلك يمكن القول - أولا - بالنسبة للحكام، إن انهيار «محرمات العروبة» أصبح من الوضوح بمكان، مما أدى إلى تغير في التوجهات والأدوات. فلم تعد السياسات العروبية المعلنة تشكل قيدا على السلوك الفعلي، كما كان الاعتقاد. بل وكلما رأوا زعماء آخرين يسعون إلى المصالح الخاصة لدولهم، فإنهم لا يألون جهدا في تحويل «محرمات» الأمس إلى واقع اليوم.

أما بالنسبة إلى المحكومين - ثانيا - فقد أصبح انتهاك مصداقية العروبة من الوضوح بمكان أيضا، حتى لقد أصبحوا أكثر ريبة تجاه صيغ الخطاب العام لشعارات العروبة، لأن الفجوة الهائلة بين المبدأ السامي والتطبيق العملي له كان لا بد أن تؤدي إلى تقويض شرعية المبدأ ذاته.

٢ - تساقط الجوامع المشتركة

ولقد ترتب على كل ما سبق أن الوطن العربي فقد الإحساس بهويته، بل وتملكته نزعات القبائل المتحاربة. فقد ضاع منه جامعه المشترك.. وهدفه المشترك.. ومواقفه المشتركة.. ويبدو ذلك الضياع جليا على ثلاثة محاور أساسية [١٠٨]:

الأول: إن هذه الأمة خلال الخمسين سنة الأخيرة من تاريخها كانت تعيش في إطار «فكرة واحدة جامعة»، وهي فكرة «القومية العربية». وإن هذه الفكرة التي ظلت هائمة حول آفاق المنطقة قرونا وجدت لنفسها تجسيدا حيا بعد الحرب العالمية الثانية، وفي مناخ الفوران الوطني والقومي الذي أعقبها، وذلك في إطار جامعة الدول العربية.

وليس من شك في أن الفكرة تعثرت في لحظات معينة بسبب مقاومة إمبراطوريات قديمة وجديدة، وبسبب صدام في الرؤى الاجتماعية بين فقراء العرب وأغنيائهم، ثم إنها تلقت صدمات عنيفة أبرزها صدمة الانفصال بين مصر وسوريا عام ١٩٦١، ثم صدمة الضربة الموجعة عام ١٩٦٧. ولكن هذه الفكرة ظلت واقفة صامدة، صلبة ومؤمنة، حتى حققت انتصارا لا شك فيه عام ١٩٧٣. لكنها من بعده دخلت إلى تيه ضلت فيه طريقها، ثم استيقظت ذات يوم وإذا جيوش عربية تزحف إلى هدف لم يكن

ممكنا أن يكون هدفها، وجيوش عربية موجودة على ساحات قتال لم يكن معقولا أن يكون قتالها. وفي حرب الخليج، وفي أعقابها وعواقبها، انكفأت الفكرة الجامعة على وجهها، وانحل الرباط. وإذن فإن الفكرة الجامعة التي أحاطت بحركة الأمة وحددت اتجاه خطاها، لم تعد الآن في مكانها.

وربما كانت نظرة واحدة إلى حال «جامعة الدول العربية» كافية لإظهار مدى التردي الذي وصل إليه الوضع العربي العام. ومن المفارقات أن هذه الجامعة احتفلت في عام ١٩٩٥ بالذكرى الخمسين، اي مرور نصف قرن على إنشائها... لكن المشهد العام لا يدعو للاحتفال بأي شيء. وإن كان لا بد من المحافظة على الجامعة، لان بقاءها ـ رمزا ومؤسسة ـ قد يكون نافعا ذات يوم، إذا عادت العقول إلى الرؤوس، وعاد البصر إلى العيون، وعادت البصيرة إلى القلوب.

وأساس ذلك أن الفكرة الواحدة الجامعة لم تكن اختراعا توصل إليه ساسة طامعون في الزعامة، أو مفكرون شاردون في الخيال، وإنما الفكرة الواحدة، وهي وحدة الأمة، حقيقة لغة واحدة، وتاريخ واحد، وثقافة واحدة، واتصال جغرافي لا يعرف الحدود السياسية حتى وإن نصبت عليها أسوار من الأسلاك الشائكة.

وربما كانت الفكرة ما زالت بعد في طورها كفكرة، وربما كانت جاوزت لتكون مشروعا، وربما كانت أكثر. لكن الفكرة كانت حقيقية، وكانت أصيلة، وكانت حية، ويصعب جدا أن تموت كما يتصور أو يتمنى لها البعض، والسبب أنها فكرة تقوم على أساس.

ومعنى ذلك أن حركة التفاعلات بين العوامل الثابتة للفكرة الجامعة سوف تظل حية رغم اختفاء وسائل ومؤسسات التعبير عنها، وسوف تبحث هذه الفكرة عن مرجعية جديدة تعبر بها حقائق التاريخ عن نفسها. والأرجح ـ والشواهد أمامنا تدل عليه ـ هو أن هذه الفكرة سوف تتخذ لنفسها قنوات ومسارب أخرى في التعبير عن نفسها، والأقرب لدواعي الحال أن يكون التعبير دينيا.

وليس مصادفة أن تراجع الفكرة القومية صاحبه، فيما نرى ونشهد، نمو في قوة التيار الإسلامي، فالأمة العربية هي مركز الحضارة الإسلامية.. مهما قلنا أو قال غيرنا. وفي العادة فإنه حينما يحدث

الضغط على المركز فإن الطاقة الكامنة فيه تتمدد وتنتشر إلى إطار أوسع من المركز. وفي الواقع فإن الظاهرة الملحوظة في التيار الديني الراهن هي أنه يبدو الآن ملاذا لوطنيات شاردة، وقوميات مهزومة، وآمال اجتماعية عجزت عن الوفاء وأصابها الإحباط.

والثاني: أنه مع الفكرة الواحدة الجامعة فقد عرف العرب خلال الخمسين سنة الأخيرة «قضية واحدة جامعة»، وهي «القضية الفلسطينية». وكانت هذه القضية مجال فكر الأمة وفعلها، ومجال نشاط جامعة الدول العربية وتأثيرها، ومجال شحذ الهمم والعزائم في كل بلد عربي أدرك عمق التحدي الحضاري وراح يحاول الاقتراب من ضروراته.

ولقد تاهت القضية الواحدة الجامعة، بالطريقة نفسها التي تاهت بها الفكرة الواحدة الجامعة. وكانت بداية النهاية هي «مؤتمر مدريد» الشهير في أواخر عام ١٩٩١، وكان هذا المؤتمر سابقة غريبة في تاريخ السياسة الدولية، ففيه طلب إلى المشاركين العرب أن يسلم كل منهم ما لديه أولا، وبعد ذلك يجيء الاتفاق على صيغة العقد الذي تنتظم بموجبه علاقات الأطراف. ولقد قيل إن هذا المؤتمر ممارسة عملية لشعار «الأرض في مقابل السلام»، ونسي القائلون أن الأرض هي مفتاح «السلام»، ومن ثم فإن الذي يسيطر على الأرض هو الذي يملك مقدرات «السلام»، أي أن العرب لم يكن في مقدورهم أن يعطوا «السلام في مقابل الأرض».

كان المطلوب من الأطراف العربية في مدريد الإذعان لمن يسيطر على الأرض، ومن ثم على «السلام»، ولم يكن في يد العرب غير أن يقولوا «نعم».. وقد قالوها. وبعدها بدأ الحديث واتصلت جولات المفاوضات في واشنطن، لكن هذه الجولات ظلت تدور في الفراغ، فصلب الموضوع لم يكن مطروحا، وما كان مطروحا مجرد هوامش عليه، وأنواع من التفاصيل لا صلة لها بحقوق الأرض أو حقوق البشر، لأن «الاتفاقيات» الفعلية عقدت في مكان آخر، وبأسلوب آخر.

وهكذا بصرف النظر عن محاسن تلك الاتفاقيات ـ أو مضارها ـ فإن القضية الواحدة الجامعة لحقت بالفكرة الواحدة الجامعة، وانفك الرباطان: رباط القضية ورباط الفكرة.

والثالث: أن هذه الأمة طوال الخمسين سنة الماضية أسلمت قيادة صراعاتها لدولة واحدة فيها، يمكن أن نطلق عليها مجازا وصف «الدولة الجامعة»، وهي مصر. وكانت مصر قد بنت دورها الخاص في المحيط العربي المترامي حولها، على حقائق ثابتة من الجغرافيا والتاريخ، ثم أضافت إلى ذلك سندا من العطاء الأدبي والعلمي والثقافي عموما، ثم دعمت ذلك كله بالتزام مبدئي واضح بدأ بجامعة الدول العربية التي اتخذت مقرها في عاصمتها، ثم ثبتته بميثاق الدفاع المشترك، ثم قدمت ما هو أكثر، وهو عهد المسؤولية والالتزام ممهورا بالدم حتى حصلت على اعتراف الأمة كلها بدورها الخاص والفريد.. ولكن ذلك كله مرهون برؤية الآخرين من ناحية، وبممارسة متطلبات الدور من ناحية أخرى. فليست هناك قيادة إلى الأبد، ولا قيادة بالادعاء. ثم إن هذا الدور المصري بعد أي شيء ـ وحتى بالمعيار القطري المحض ـ ضرورة حياة. فليس هناك مستقبل لمصر خارج الإطار العربي، بل إنه ليس هناك مستقبل لأي قطر عربي ـ مصر أو غيرها ـ خارج الإطار العربي الجامع. فقد ثبت بوضوح أن التنمية على مستوى قطر عربي واحد مستحيلة، وأن الأمن على مستوى قطر عربي واحد مستحيل.

ولذلك فقد سبقت الإشارة إلى وصف مصر باعتبارها ـ كانت ـ «دولة جامعة».. ولكن هناك عملية «تآكل» أخرى جارية لا شك في أنها مصدر خلل وخطر كلاهما جسيم، وهي تآكل «النموذج» الذي كانت تمثله مصر، بالنسبة إلى أمتنا العربية، جيلا بعد جيل. والمهم أن محاولة فك قوائم وقواعد الدور التاريخي لمصر تسعى بهمة، لا يقدّر أصحابها نتائج ما يفعلونه.

ومع ذلك تنبغي الإشارة إلى أن فكرة «الدولة القاعدة» لم تعد أساسا صالحا لنظرية في الوحدة العربية، في ضوء المتغيرات العربية والإقليمية والعالمية مع نهاية القرن العشرين، وإنها يجب أن تترك مكانها لفكرة «الدولة النموذج». ويقصد بذلك الدولة التي يتحقق فيها أكبر قدر من الديموقراطية فيعطى المثل، ويكون «قبلة» ومركز جذب وقوة وضغط، لأن الوحدة يجب أن تكون بين أقطار تختارها شعوبها بوسائل ديموقراطية. وما لم تتمكن ـ أو تتجرأ ـ القوى المعادية للوحدة أو المتخوفة منها أو المتحفظة على أمر من

أمورها، على التعبير عن رأيها بكل حرية، وفي إطار ديموقراطي حق، فإن الفكر الوحدوي العربي سيظل خطابا موجها إلى مجهولين، وسيظل تائها في واد قفر.. فلا يسمعه إلا صاحبه.

وهكذا يضيع الوطن العربي: فكرته الواحدة الجامعة، وقضيته الواحدة الجامعة، والدور الواحد الجامع لإدارة حركته. ولقد أدى إلى تفاقم الأمر أن الوطن العربي أوقع نفسه في شراك نصبها له الآخرون بوعي، ونصبها لنفسه بغير وعي، ووقع بسبب ذلك أسيرا لمجموعة من التناقضات لا يظهر لها حل، منها مثلا (١٠٩):

أ ـ تناقض بين الدين والعلم، يلهي عن حقيقة أن الله الذي خلق الإنسان جعل له قلبا وعقلا في كيانه نفسه، وكلاهما فاعل في اتساق مع الآخر، فالوحي الإلهي لا يمكن أن يكون إلا صادقا، والبرهان العقلي لا يمكن أن يكون إلا سليما، وأي تناقض بين الاثنين تعسف مفتعل، وباب الاجتهاد هو الجسر المفتوح ـ دائما ـ لعبور فجوة هذا التعسف المفتعل.

ب ـ تناقض بين العروبة والإسلام يضع أحدهما في تباعد عن الآخر، في حين أن التجربة التاريخية والإنسانية تؤكد أن المحتوى الحضاري للقومية العربية إسلامي. والغريب أن المفكرين من المسيحيين أول من يعترف بهذه الحقيقة، في حين ينكرها بعض المشتغلين بالفكر الإسلامي.

ج ـ تناقض بين الوطنية والقومية، كأن كل واحد منا لا يملك غير هوية واحدة تستبعد إلى حد الإلغاء كل شخصية سواها. والغريب أن الأوروبي يستطيع أن يكون فرنسيا مثلا، وأن يكون أوروبيا، وأن يكون غربيا، وأن يكون مسيحيا ـ كله في الوقت نفسه ـ وبغير تناقض. أما نحن فمكتوب علينا أن نكون بعدا واحدا فقط، فإذا تعددت الأبعاد حل الشرك.

د ـ تناقض بين الأصالة والمعاصرة، ناسين أن القادر على شوط المعاصرة هو ذلك الذي يملك قاعدة الأصالة، وغافلين عن حقيقة أن الأمة العربية بمختلف شعوبها مؤسس نشط في البنيان العالمي للحضارة الإنسانية.

هـ ـ تناقض بين الحاضر والماضي يورطه باستمرار في إعادة ترتيب التاريخ وكتابته، بحيث يجعل ما وقع بالأمس، أو ما يدعي وقوعه في الأمس، مبررا لما يجري هذه اللحظة وما يتداعى بعدها. وهذا خطر يسلب الأمة تراكم تجاربها، ويحصرها في تراكم أخطائها.

و ـ التناقض وصل إلى حد أن الأمة أصبحت مولعة بالبحث عما يفرقها أكثر من بحثها عما يجمعها. وأحيانا يصبح هذا البحث لعبة عبثية مكلفة وباهظة في أعبائها النفسية والسياسية والمادية أيضا. فهناك معركة لا لزوم لها بين العلمانية والأصولية، ومعركة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ومعركة بين القبائل والمدن. كما تحولت السياسة إلى عداوات بين المراحل التاريخية وقياداتها المختلفة.

ثانيا ـ الشرعية الوطنية.. والقومية

تتلخص فكرة «الشرعية» في سيادة قبول عام في محيط المحكومين بأهلية الحاكم وأحقيته في أن يمارس السلطة، حتى وإن لم يرضوا دائما عن سياساته أو قراراته. وهذه الفكرة نشأت في إطار تقييم النظم السياسية الداخلية، إلا أنها امتدت لاحقا لتقييم النظم الإقليمية الدولية.

و يمكن القول إن مستقبل أي نظام إقليمي واستقراره ـ ومن ثم مستقبل «المنظمة» الخاصة به ـ يرتبط بشرطين أساسيين، تماما كما يرتبط بهما النظام السياسي الداخلي. هذان الشرطان هما الشرعية والفعالية. وفيما يأتي معالجة لمسألة الشرعية، ومن بعد تعرض الدراسة لمسألة الفعالية.

ينبغى التأكيد ـ بداية ـ أن مفهوم الشرعية في العلاقات الدولية يختلف عن مفهوم الشرعية في النظام الداخلي. وتفصيل ذلك أن الشرعية في النظام الإقليمي هي المدى الذي يذهب إليه أعضاء النظام في شعورهم بالانتماء إلى هذا النظام، واستعدادهم للتضحية في سبيل حماية مضمونه وقيمه ورموزه وحيويته. وتتولد قوة الانتماء إلى النظام من الرضاء العام السائد بشكل النظام ومفاهيمه، ومن قدرة النظام ككل على تدعيم هذا الانتماء والمحافظة على ولاء أطرافه، وإصراره على عدم السماح لعضو، أو

عدد من الأعضاء، بالإخلال بقواعد السلوك العامة والمبادئ التي يقوم عليها. وتنهار الشرعية حين يسيطر طرف واحد على تفاعلات النظام مع المبادئ الأساسية التي قام عليها النظام، أو حين يقوى حلف من الأحلاف إلى درجة تهدد أنماط التفاعلات، وتضر بالإمكانات الكلية وبمصالح الأعضاء أو الأحلاف الأخرى (١١١).

ولا جدال في أن الحيوية التي يتمتع بها النظام العربي استندت أساسا إلى درجة كبيرة من الشرعية القومية، إذ تخللت مراحل تطور النظام منذ نشأته العديد من فترات الأزمات اجتازها وتجاوزها بفضل هذه الشرعية. وفي العديد من الفترات أمكن للنظام أن يحتفظ بقواعد عمله وأهدافه العامة، على الرغم من إصرار طرف أو أكثر على سلوك سياسة «المراجعة» السياسية، ومحاولة تغيير أنماط التفاعلات، بالتوسع أو التدخل المباشر على حساب الأطراف الأخرى، وعلى الرغم من محاولات عضو أو أكثر تغيير معادلات الإمكانات السياسية والاقتصادية وموازناتها. ومحاولات قوى خارجية التغلغل إلى داخل شبكة التفاعلات العربية وربطها بشبكات تفاعل خارجية. وفي بعض هذه المحاولات استخدم بعض أعضاء النظام القوة العسكرية لتنفيذ أغراضه، واستخدمت أطراف خارجية أساليب الاحتلال المباشر للأرض العربية، ومع ذلك ظلت شرعية النظام سائدة فوق كل هذه المحاولات، واستمر النظام صامدا.

لكن من الملاحظ أن هذه الشرعية بدأت تتعرض أخيرا لأنواع من الأزمات لم تواجه مثلها من قبل. ومن الممكن القول إن المرحلة الراهنة من تطور النظام ستكون المحك الحقيقي لقدرة النظام العربي وحيويته، لأنها المرحلة التي قد يؤكد فيها النظام الرضاء العام أو ينتفي عنه هذا الرضاء. فإذا انتفى الرضاء العام دخل النظام مرحلة تحلل، قد يشهد خلالها انهياره التدريجي.

فكيف ننظر إلى فكرة الشرعية في إطار النظام العربي؟

من المعروف أن «فيبر» هو الذي بادر إلى تأصيل هذه الفكرة حيث خلص إلى أن الشرعية يمكن أن تستمد من واحد أو أكثر من مصادر ثلاثة: أولها ـ التقاليد، وثانيها ـ الزعامة الملهمة (الكاريزما)، وثالثها ـ

العقلانية القانونية. ومن المفهوم بالطبع أن هذا التصنيف الذي يحدد مصادر الشرعية هو تصنيف مثالي، وأنه في الواقع السياسي تختلط هذه المصادر الثلاثة للشرعية ببعضها البعض بدرجات وتنويعات مختلفة ومتباينة. ولكن يظل الوزن النسبي لمصدر واحد هو الأساس، وهو الأقوى في إضفاء الشرعية (١١١).

ويمكن القول إن المعيار المرجعي في أنماط «فيبر» الثلاثة هو أسلوب إدارة المجتمع ـ الدولة، وهذا الأسلوب استخلص في النمط المثالي بشيء من التجربة، ولذلك فلا فرق، إن كانت الدولة العقلانية ـ القانونية ملكية أو جمهورية، برلمانية أو غير برلمانية، فالاتحاد السوفياتي وألمانيا النازية يدخلان في هذا النمط بقدر دخول إنكلترا. كذلك يتضمن التجريد الاعتراف بأن أيا من هذه الأنماط يمكن أن يقوم في ظل أيديولوجيات مختلفة. فكل من أنماط التقاليد، أو الكاريزما، أو العقلانية القانونية، تتولى تسويغها أيديولوجيات أو عقائد تختلف من أمة إلى أخرى، تهدف جميعا إلى ربط الحاكمين والمحكومين بهذا النمط المثالي المعين. وعلى هذا، فإن الايديولوجيا متضمنة في كل الأنماط، ولا تعتبر نمطا رابعا مستقلا بالمعيار نفسه الذي تحددت به أنماط «فيبر» الثلاثة، وهو: أسلوب إدارة المجتمع ـ الدولة.

ومن المهم أن نلاحظ هنا أن «فيبر» عندما حدد أنماطه الثلاثة، إنما فعل ذلك في إطار فرضية قيام دولة ـ قومية مستقلة تسعى للهيمنة، وأنه كان يتناول أنماطا مركبة، وإن ركز على معيار أسلوب إدارة المجتمع ـ الدولة. وعلى ذلك فإن الأمر يقتضي اقتراح أساس جديد لتنميط الأنظمة العربية المعاصرة، يكون أكثر ملاءمة لتحديد الفارق الجوهري بين مضامينها، ولتحديد شرعيتها بالتالي. وإذا كانت عملية اقتراح ذلك النمط تنطلق من فرضية أن الأمة العربية تمثل حال دولة ـ أمة مجزأة وتخضع للسيطرة الخارجية بأنواعها كافة، فإنه يمكن أيضا تقديم أنماط مركبة تتضمن أسلوب إدارة المجتمع ـ الدولة. ومن هذه الناحية يمكن القول إن النمط المتكامل المتجه إلى «التحرر ـ الوحدة» يكتسب شرعية مؤكدة، بينما النمط القابع في «التبعية ـ التجزئة» ـ أيا كانت الشعارات والأيديولوجية المعلنة ـ يفقد شرعيته. إن أكثر الشعارات ثورية لا تكتسب الشرعية، بل قد

تزيد من فجوة التصديق وتزيد من تآكل الشرعية، إذا كانت مجرد عملية مسرحية لا تعكس تحركا (ثقافيا ـ سياسيا ـ عسكريا ـ اجتماعيا) متكاملا وجادا. وتأتي في هذا الإطار قضية الفعالية، فهي تحدث أثرها في التحليل بعد تحديد وجهة النمط (التحرر في مواجهة التبعية، والوحدة في مواجهة التجزئة)، فإذا كان النمط مستقلا ويسعى إلى التحرر والوحدة، ويشير إلى أن الشرعية تتنامى، فإن الفعالية تحدد أيضا في هذه الحال سرعة التقدم وانتظامه إلى حد كبير. وقد ينهزم نظام، رغم شرعيته المؤكدة، إذا أدار صراعاته بفعالية منخفضة، وقد يطول عمر نظام عددا من السنوات، بينما هو فاقد لكل مقومات الشرعية، إذا كانت قيادته تمتلك فعالية عالية. وفي إطار هذا الاقتراح، فإن نمط القيادة الملهمة (الكاريزما) يمكن اعتباره بمنزلة نمط فرعي بالنسبة إلى نمط «التحرر ـ الوحدة»، أو حال خاصة منه، إذ لا يسهل تصور ظهور شخصية كاريزمية حقيقية في إطار ترسيخ التبعية، أو معاداة الهوية الطبيعية لشعوب الأمة الواحدة [١١٢].

ولذلك فمن المهم أن ندرك أن الشرعية ليست شيئا حديا، يخضع لثنائية الوجود المطلق من عدمه. ولكن الأكثر دقة أنها عملية تطورية متدرجة، بمعنى أنها يمكن أن توجد بدرجات متفاوتة، قابلة للنمو أو التضاؤل. فكثير من مجموعات النخبة الحاكمة قد تستولي على السلطة من دون سند من الشرعية، ولكنها بمرور الوقت تكتسب شرعيتها، أي قبول المحكومين (وليس مجرد إذعانهم) لأهليتها وأحقيتها لأن تحكم، والعكس صحيح. ومن هنا تحاول كل الأنظمة الحاكمة ـ بصرف النظر عن كيفية وصولها إلى السلطة ـ أن تكرس شرعيتها إن بدأت بمثل هذه الشرعية، أو أن تبني شرعيتها إن كانت قد بدأت من دونها.

ويمكن القول إن من أهم وسائل بناء وتكريس الشرعية هي الفعالية في إدارة شؤون المجتمع، وفي تحقيق أهدافه، وفي تجسيم قيمه ومثله العليا. ومن هنا يلاحظ أن الفعالية، في حد ذاتها، توفر قدرا من الاستقرار السياسي والاجتماعي، كما أن الشرعية، في حد ذاتها أيضا، توفر بدورها، حدا أدنى من الاستقرار السياسي والاجتماعي. وكل منهما تؤثر في الأخرى، فإن مستويات الاستقرار المتحققة تعكس نفسها على درجات الشرعية وإمكانات الفعالية [١١٣].

وفضلا عن ذلك تؤكد الخبرة التاريخية المقارنة أن مفهوم المحكومين لكل من «الشرعية» و «الفعالية»، وبالتالي «الاستقرار»، هو في حد ذاته متغير. بمعنى أن المحكومين قد يقنعون بمصدر معين للشرعية في مرحلة تاريخية معينة، ولكنهم في مرحلة تالية قد لا يقنعون بهذا المصدر لأسباب عدة. إن تغير المصدر المقبول للشرعية في نظر المحكومين يرتبط بعوامل كثيرة اجتماعية ـ اقتصادية، وقيمية، وفلسفية. والشيء نفسه يصدق بالنسبة إلى مفهوم «الفعالية»، فما يتوقعه المحكومون من السلطة قد يضيق إلى حدود دنيا (مثل حفظ النظام والدفاع عن الحدود ضد الأخطار الخارجية)، وقد يتسع إلى حدود قصوى (تشمل توفير الحاجات الأساسية وتنمية الاقتصاد، وتحقيق الطموحات القومية والحضارية) [١١٤].

إن ما يتوقعه الناس، أو ما قد يوحي إليهم بتوقعه، أدى إلى ظهور متغير جديد، خلال القرنين الأخيرين، يتداخل مع كل من الشرعية والفعالية، وهو الأيديولوجية بالمعنى المباشر للكلمة. ومن ذلك، فقد خلص «إيستون» إلى اعتبار «الأيديولوجية» مصدرا مستقلا للشرعية [١١٥]. فالنظام الحاكم قد يستمد شرعيته من أيديولوجية واعدة، يتوجه بها إلى قطاعات أو طبقات مهمة في المجتمع، بل إن مجموعات النخبة البديلة، أو قوى المعارضة خارج السلطة، في كثير من دول العالم الثالث، قد تروج لأيديولوجية معينة تشكك في شرعية النظام القائم ـ من ناحية، وتعد بفعالية أكبر وأوسع ـ من ناحية أخرى. بل لقد ذهب «هدسون» إلى أن الأيديولوجية تكاد تكون هي مصدر الشرعية الوحيد للعديد من أنظمة الحكم العربية التي تسمى «التقدمية» [١١٦]، وهي النظم التي قامت أساسا على أكتاف العسكريين.

١ ـ مصادر الشرعية العربية

من الملاحظ أنه حين حصلت الأقطار العربية على استقلالها السياسي الرسمي، وإن لم يكن الفعلي في كثير من الأحيان، فإن مجموعات النخبة التي تسلمت السلطة لم تكن قد حزمت أمرها حول مصدر الشرعية الأساسي، الذي تستند إليه. فبعضها أبقى على مصدر الشرعية التقليدية،

أو حاول أن يبعثه من جديد، وبعضها حاول أن يبني مصدرا جديدا للشرعية هو الشرعية القانونية، والتي تتمثل في الشكل الليبرالي البرلماني الجمهوري. وبعضها حاول أن يوفق بين المصدرين ـ التقليدي والقانوني ـ في شكل ملكيات برلمانية دستورية.

وهذا التنوع أو التخبط في مصادر الشرعية، لم يكن في الواقع اختيارا حرا لمجموعات النخبة الحاكمة أو للمحكومين، كما لم يكن تعبيرا أمينا عن الخريطة الاجتماعية في كل قطر عربي، أو تجسيدا صادقا لخصائص نظام قيمي متسق أو ثقافة سياسية مدنية موحدة، حتى داخل القطر الواحد. لذلك ظلت هذه المصادر جميعا، على تنوعها، قاصرة عن ملء فراغ الشرعية، وهو الفراغ الذي نشأ منذ انهيار المجتمع التقليدي ومعه شرعيته التقليدية في «دار الإسلام»، والتي كانت الخلافة العثمانية آخر رموزها. وظلت الأنظمة الحاكمة منذ الاستقلال تقف بالتالي على أرضية من الرمال المتحركة، ومن هنا شيوع عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي طوال العقود الخمسة الماضية في معظم الأقطار العربية. ويلاحظ أن النظم العسكرية بدورها لم تستطع الفكاك من هذه «الدائرة المفرغة»، حيث استندت إلى شرعية ثورية، عمادها القيادة الكاريزمية، أو الأيديولوجية الثورية ونظام الحزب الواحد أو الحزب القائد، أو مزيج منهما معا، ولكنها عجزت عن تحويل إنجازاتها الثورية ـ في الحالات التي تحققت فيها هذه الإنجازات ـ إلى نظام مستقر له تقاليده وقواعده ومؤسساته.

ولذلك فحينما نقول ان تنوع وتخبط الأنظمة الحاكمة في مصادر شرعيتها المختارة أو المفروضة، لم يكن تجسيدا صادقا لخصائص نظام متسق من القيم والمعتقدات، أو ثقافة سياسية مدنية موحدة، فاننا نعني أن عددا من المسائل الكبرى التي ترتبط ببناء الدولة القومية الحديثة لم يتم حسمه، منذ انهيار الإمبراطورية العثمانية، لا داخل كل قطر عربي، ولا على مستوى الوطن العربي الكبير. وفي مقدمة هذه المسائل: قضية الهوية، وقضية السلطة، وقضية المساواة، وهي المتطلبات الرئيسية الثلاثة التي تعتبر أساسا للدولة القومية الحديثة. والمقصود بحسم هذه القضايا هو تبلور إجماع شعبي واضح على المبادئ العامة لكل قضية، بحيث يدار الصراع الاجتماعي والسياسي الداخلي على أساس تلك المبادئ.

ويوضح ما سبق أن أزمة الشرعية تعتبر محصلة لمجموعة معقدة من الظروف التاريخية والثقافية والاجتماعية، وأن هذه الأزمة قد تفاقمت حدتها بفعل متغيرين إضافيين: أولهما: الإمبريالية، وثانيهما: التحديث. وبالتالي فقد أصبح من العسير على أغلبية النظم السياسية العربية أن تحقق إجماعا عاما حول قضايا الهوية، السلطة، التوجه الاجتماعي، التنسيق الإقليمي. ومن هنا، يلاحظ ان العنصر الأساسي الأول لمشكلة الشرعية العربية، كما هي الحال في الدول المتخلفة عموما، يتمثل في كيفية تحقيق المشاركة السياسية المنظمة. أما العنصر الأساسي الثاني لمشكلة الشرعية، والذي يعتبر خاصية مميزة للنظم العربية من حيث أهميته، فيتمثل في تأثير «الشؤون القومية العربية الجامعة» على شرعية النظم القائمة في كل قطر عربي، مع اختلاف في الدرجات. وهو ما يعني أن مشكلة الشرعية في الوطن العربي تمتد إلى خارج حدود السيادة القطرية.

ومعنى ذلك أن تحليل مشكلة الشرعية في أي دولة عربية، من دون إشارة إلى الظروف والقضايا المشتركة والبارزة في محيط الأمة العربية، يمكن أن يؤدي إلى تحليل غير سليم للمشكلة، ومعنى ذلك أن السياسيين العرب وكذلك السلوك السياسي العربي، يمكن تقويمهما ليس فقط وفقا للمعايير الداخلية، بل إن من المستحيل إجراء تشخيص دقيق لشرعية أي نظام سياسي أو عهد أو قائد سياسي في بلد عربي من دون إشارة إلى المصادر الخارجية للشرعية.

وهذه المصادر الخارجية للشرعية العربية يمكن تركيزها في طائفتين أساسيتين: أولاهما - تتمثل في النفوذ الذي يمكن تعريفه عموما بالإحالة إلى الأدوات التقليدية للسلطة مثل التهديد، الإكراه، الوعد، المكافأة، التي تعمد النظم والحركات المجاورة إلى استخدامها. فمن المفهوم مثلا أن دولة معينة سوف تتدخل في شؤون الأقطار المجاورة عن طريق شرعية قائد سياسي معين أو نظام سياسي محدد. وثانيتهما - تتجسد في مجموعة من المعايير التقويمية للمواقف والتوجهات والسياسات، وبالتالي للشرعية، وتتلخص هذه المجموعة من المعايير في القضايا العربية المحورية. ومعنى ذلك أن شرعية قائد معين في قطر عربي أو آخر تتحدد إلى حد بعيد بمدى التزامه بهذه القضايا العربية المحورية، وحتى الآن تعتبر قضية فلسطين في أول قائمة هذه القضايا.

وفضلا عما تقدم يلاحظ أن التجزئة السياسية للوطن العربي تفرض تعقيدات عدة على مشكلة إنماء شرطين من الشروط الأساسية لبناء الشرعية في الوطن العربي، وهما الهوية والسلطة. وتفصيل ذلك أن الهوية القومية في الأمة العربية هي في أحسن الحالات متعددة الأبعاد، وفي أسوأها تختلط بمتناقضات يصعب التوفيق بينها. كذلك فإن السلطة الشرعية يصعب بناؤها في إطار أبنية دولة لا تتوافق حدودها مع حدود الأمة. ولقد زاد الأمر سوءا أن المصالح الوطنية لنظام عربي ما، غالبا ما تتعارض مع نظام عربي آخر أو أكثر، مما يؤدي إلى أن العلاقات بين الأقطار العربية غالبا ما تتميز بالصراع بدرجات متفاوتة من الحدة، لاعتبارات غير موضوعية، وأحيانا غير مفهومة، بدلا من التعاون والتناسق الواضح في حال «المصالح الوطنية». ولا شك في أن أحد الملامح المحيرة للسياسات العربية، يتمثل في النمو التلقائي للسلوك التكاملي عبر الحدود، الذي يعكس غلبة المنطق القومي ـ ومن مؤشراته: انتشار المنظمات الوظيفية، والتدفقات التجارية والمالية، مشروعات التنمية، حركات السياحة، كثافة التفاعلات الرسمية وغير الرسمية على مستويات رؤساء وملوك الأقطار أو رؤساء الحكومات، والوزراء فضلا عن اللقاءات العديدة لمستويات الخبراء والتكنوقراط والمثقفين ـ وذلك كله جنبا إلى جنب مع استمرار التوترات عبر الحدود، التي تصاعدت أحيانا إلى النشاط الهدام، والتخريب، والعنف المسلح.

٢ ـ منطق الدولة.. ومنطق الأمة

سبقت الإشارة إلى أن التناقض أو التراوح بين القطرية والقومية يفسر سلوكيات سياسية عربية متعددة. ومع ذلك ينبغي التنبه إلى أن هناك مبالغة تتضمنها صياغة هذه الخصوصية؛ فالقول إن هناك تراوحا في السياسة العربية بين منطق القطرية ومنطق القومية، يفترض أن الدولة في المنطقة العربية قد اكتملت مقوماتها لتستحق بهذا الاكتمال وصف الدولة. ويفترض أن القومية في المنطقة العربية على شاكلة القومية في القارة الأوروبية. هذه المبالغة الكامنة في صياغة معادلة التراوح أو التناقض بين القطرية والقومية تسببت في إساءة فهم عدد كبير من سلوكيات الدول العربية، وخصوصا سلوكياتها في علاقاتها ببعضها وتجاه الجامعة.

في واقع الأمر، ما زالت الدولة في معظم المنطقة العربية «مشروع دولة»، فهي ما زالت في مرحلة بناء المؤسسات، ووضع مواثيق ودساتير، وصياغة عقد اجتماعي بين الحاكم والمحكوم، وتذويب القبائل والبطون والعشائر وكذلك الجماعات السلالية والدينية في إطار دولة واحدة. وفي كثير من الحالات فإن منطق الدولة Raison d'etat ما هو الا ستار رقيق يختفي وراءه منطق الأسرة أو منطق الطائفة. من ناحية أخرى يختفي مفهوم القومية خلف ضباب كثيف. اذ ما زالت «القومية العربية» في مرحلة الحنين واجترار التاريخ. واقع الأمر أننا ازاء «دولة» في طور التكوين، و«أمة» لم تنجح في تحويل مقومات وحدتها الثقافية والوجدانية إلى حقائق سياسية واقتصادية ومؤسسية. والاثنان ـ (الدولة) و(الأمة) ـ لم ينفصلا بعد، كما أنهما لم يندمجا. كلاهما موجود، وكل منهما يعمل منذ نصف قرن أو أقل ـ حسب موعد بداية مشروع الدولة ـ على تحييد الآخر، وتعطيل نضوجه. كلاهما معا والعلاقات المعقدة بينهما ـ مشروع الدولة ومشروع الأمة ـ يفسران كثيرا من السلوكيات العربية [١١٧].

لقد حرص الآباء المؤسسون للجامعة على تأكيد مفهوم السيادة، أي على تأكيد مفهوم الدولة، وأدمجوا هذا المفهوم صراحة وضمنا في ميثاق الجامعة بما لا يدع مجالا للشك في نوايا النخب السياسية الحاكمة وقتذاك تجاه بناء دولة مستقلة. ووضعوا الضمانات الممكنة التي تكفل عدم طغيان القومية على الساحة القطرية. فاستبعدوا مفهوم الوحدة، وأكدوا على مبدأ التنسيق بين وحدات مستقلة، ورفضوا أي إشارة أو احتمال لتدخل الجامعة في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء. ومع ذلك جاء الميثاق معبرا عن واقع أن هذه الدول عربية، وأن الجامعة تضم دولا عربية، أي أنها منظمة تضم دولا مستقلة، ولكن يدفعها إلى الانتماء إلى هذه المنظمة اعتبارات غير الجوار الجغرافي، أهمها اعتبار أنها عربية.

من ناحية أخرى، لم يكن الآباء المؤسسون غافلين عن حقيقة وواقع ضغط مفهوم الأمة، كما يتضح من قراءة محاضر مباحثات بروتوكول الإسكندرية، وصياغته النهائية، التي جاءت لتؤكد هذا التفاعل بين أنصار الاتجاه القومي وأنصار سيادة الدولة واستقلالها. ولكن عند صياغة الميثاق أسقطت كثير من النصوص التي تميل إلى إعلاء شأن الأمة على حساب استقلال الدولة وسيادتها.

ولكن معظم الضغُط أتى من تفاعل الجماهير مع قضايا خارج الحدود السياسية لأقطارها. كان المثل البارز في البداية قضية فلسطين، ثم توالت القضايا مثل حلف بغداد ١٩٥٥، وحرب السويس ١٩٥٦، والوحدة المصرية السورية ١٩٥٨، وحرب عام ١٩٦٧، وحرب عام ١٩٧٣، واستقلال دول الجنوب العربي والخليج، وفورة النفط، والمعاهدة المصرية الإسرائيلية ١٩٧٩، وعدد آخر من القضايا، آخرها حروب الخليج الممتدة. مع كل هذه القضايا تفاعلت الجماهير العربية، أحيانا بقيادة نخب سياسية وأحيانا تلقائيا، باعتبار أن هذه القضايا تخصها رغم أنها تتعلق مباشرة بدول عربية مستقلة، ربما لا توجد معها حدود مشتركة.

٣ ـ مبدأ «التدخل» في الشؤون الداخلية

يمكن القول إن النخب السياسية الحاكمة، وخصوصا تلك التي شاركت في تأسيس الجامعة، بدت غير مقتنعة بأن الوضع الذي استقرت عليه عند توقيع الميثاق، هو وضع دائم. لقد انطلقوا من نقطتين في آن: الأولى: الحرص على سيادة واستقلال حصلت عليه النخبة الحاكمة من دولة أو «مشروع دولة» داخل حدود يجب أن تحترمها النخب الحاكمة في الدول أو «مشروعات الدول» المجاورة. والثانية: العمل على انتهاك سيادة واستقلال ما حصلت عليه النخبة الحاكمة في دول أو «مشروعات دول» مجاورة. وذلك باسم الاعتبار القومي. الحدود هنا مقدسة، وحدود الآخرين غير مقدسة [١١٨].

كذلك فإن التراوح بين القطرية ـ غير المكتملة، والقومية ـ غير الناضجة، يفرض قيودا على شرعية النخب السياسية الحاكمة، أو أنه ربما يضيف إلى هذه الشرعية أبعادا أوسع. إذ لا يخفى أن معظم النخب الحاكمة في الأقطار العربية تشعر أنها لا تتمتع بالقدر الكافي من الشرعية داخل أقطارها. فالشرعية في الدولة العربية ـ كالشرعية في أي دولة أخرى ـ تستند إلى قواعد ومقومات متعارف عليها مثل الدين أو التقاليد، والقيادة الشخصية والزعامة الملهمة، أو الإنجازات التي يحققها الحكام، وقدرتهم على توفير الاستقرار السياسي، واستنادهم إلى قواعد أو مبادئ تحظى بالرضاء العام. ويحدث في الدولة العربية ما يحدث في أي دولة أخرى، فالإنجازات إذا تحققت والاستقرار إذا ساد يمكنهما معا توفير قدر

ما من الشرعية. ولكن هذا القدر وحده غير كاف. إذ لا بد من وجود القواعد والمبادئ التي تحظى بالرضا العام. وهنا تنفرد الدولة العربية بخصوصية أن المبادئ والقواعد التي تحظى بالرضا العام مبادئ وقواعد عابرة للحدود، جميعها مبادئ وقواعد فوق قطرية، جميعها تنتسب إلى الأمة بمكونيها الرئيسيين، العروبة والإسلام.

لذلك، كان من الطبيعي أن تلجأ الطبقات الحاكمة العربية، في مواجهة نقص الشرعية داخل الدولة، إلى ساحة أوسع لتستقي منها الجزء المتبقى من مقومات الشرعية، وهي المبادئ القومية والدينية. وأصبح كل حاكم عربي يسعى إلى توسيع دائرته الجماهيرية خارج حدوده عن طريق مخاطبتها فيما يخصها، ويدخل في حيز مسؤوليات واهتمامات حكامها. وبالتأييد الخارجي يحفز التأييد الداخلي، ويضيف إلى القدر المحدود من الشرعية داخل بلده. وهو أيضا بهذا التوسيع في دائرة التأييد المتاحة دائما لمن يسعى إليها، يوسع من دائرة نفوذ دولته، سواء في مواجهة دول عربية أخرى أو في معاملاته الدولية الأوسع.

كذلك فإن تأثير دور الأمة، أو دور العامل «العربي»، في سلوكيات الدول العربية يبدو أكثر بروزا عندما نحلل الخطاب السياسي للقيادات الحاكمة. فالحاكم العربي في أي دولة يراعي في خطابه السياسي ـ سواء تعمد أو تعود ـ أن يكون موجها إلى دائرة أوسع من دائرته القطرية. ويبرز هذا الأمر ليس فقط عندما يتعامل مع خطاب سياسي يناقش سياسة إقليمية أو دولية، ولكن أيضا عندما يتعامل الخطاب مع قضايا داخلية. نلاحظ ذلك في مشروعات وخطط التنمية الداخلية وفلسفات التخطيط وسياسات التعليم، إذ يطرح الخطاب المتعلق بها في معظم الأحيان مسألة النموذج أو القدوة.

بذلك، يتميز الخطاب السياسي للحكام العرب بأنه يتجاوز حدود دائرتهم القطرية إلى دائرة أوسع، ويتعمد الإشارة إلى قضايا عربية عامة، ويركز على المبادئ والقواعد التي تميز مسيرة مرحلة معينة من مراحل التطور العربي. ففي مرحلة المد القومي كان التركيز في الخطب على القومية والوحدة مع الإشارة إلى الإسلام. وفي مرحلة انحسار المد القومي وصعود المد الإسلامي صار تركيز الخطاب على الإسلام مع الإشارة إلى الأمة العربية بمضمونها الإسلامي. كلاهما ـ القومية والإسلام ـ عنصران

متكاملان في الخطاب السياسي العربي، وكلاهما متوجهان إلى دوائر أوسع من الدائرة القطرية الضيقة، وكلاهما يضيفان إلى شرعية القيادات الحاكمة العربية داخل دولها، وكلاهما لم يتمكن نظام حكم في المنطقة العربية ـ وبالذات تلك التي تتطلع للعب دور قيادي على المستوى العربي ـ من الاستغناء عنهما.

وفضلا عما تقدم فقد عبر التراوح بين منطق الدولة ومنطق الأمة عن نفسه في ظاهرة أخرى تتميز بها المنطقة العربية. فالدول العربية، على رغم أنها دول مستقلة تتمسك بالسيادة، وتمارس قواعد القانون الدولي العام وتلتزم بها في علاقاتها مع دول العالم الخارجي، فإنها تمارس أساليب وقواعد مختلفة في التعامل بين بعضها البعض. بل يبدو أن هناك قانونا دوليا عربيا يحكم العلاقات العربية، ويختلف عن القانون الدولي العام. ومن ثم يمكن تفسير هذه الظاهرة بالإشارة إلى أن هذه القواعد ربما نشأت في ظل وحدات تربط بينها وشائج كثيرة، وأن هذه الوحدات كانت أجزاء في تنظيم إداري واحد أسسته الإمبراطورية العثمانية، وظل غائرا في الجسد السياسي العربي لمدة طويلة بعد الاستقلال، مما يجعل للعلاقات بين الدول العربية خصوصية بين أنماط السياسة الخارجية للدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء، وذلك من عدة نواح:

الناحية الأولى: كثافة التدخل في الشؤون الداخلية. ومع تعدد جذور هذا التدخل، يمكن التركيز على أربعة جذور:

أولها: أن حركة الانفصال عن الامبراطورية العثمانية كانت حركة قومية عربية أكثر منها حركة قطرية. أدت قومية هذه الحركة إلى نشأة ترابط وتقارب، بل وتشابه أحيانا، بين النخب التي قادت حركات الاستقلال ضد الاستعمار البريطاني والفرنسي، وأدت إلى قيام أحزاب لها صفة «القومية»، كحزب البعث وتنظيمات القوميين العرب وحركة الإخوان المسلمين. أدت أيضا إلى تشكيل فكر سياسي عربي شكل الأساس الأيديولوجي والتحرري والسياسي للنخب الحاكمة العربية، ولمختلف التيارات السياسية العابرة للحدود. ولم يتوقف هذا الأمر عند أي مرحلة من مراحل تطور النظام العربي. إذ استمر الفكر السياسي العربي عابرا للحدود.

وثانيها: إدراك الحكام العرب لطبيعة وأهمية وخطورة التدخل في السياسات العربية. فإلى جانب حاجة النخبة الحاكمة في دولة ما إلى توسيع دائرة شرعيتها، من خلال اكتساب تأييد الجماهير العربية خارج حدود دولها، فضلا عن رغبة كل دولة في أن تصبح قدوة لغيرها من الدول، توجد أيضا الحاجة إلى صد الاختراق السياسي الآتي من خارج الحدود، لأنه إذا كانت شرعية النظام الحاكم في دولة تدعم بفضل توسيع دائرة التأييد له في دولة أخرى، فالمنطقي أن شرعية النظام الحاكم في هذه الدولة الأخرى تتقلص نتيجة تمدد شرعية الغير. كذلك تفرض طبيعة تفاعلات النظام العربي على القيادات الحاكمة الدخول في تحالفات لتحقيق توازن بين القوى العربية. هذه التحالفات، وغالبا ما تكون مرنة، أي قابلة للتغير، تستدعي عادة التدخل من جانب حلف في الشؤون الداخلية لأطراف الحلف الآخر سعيا لسحب قدر من شرعية قياداته وإثارة الخلافات بين أعضائه.

وثالثها: أن الساحة العربية على اتساعها ساحة مفتوحة ثقافيا، وهي ساحة يتسابق على شغلها أيديولوجيا اتجاهان: اتجاه قومي واتجاه إسلامي. وهي ساحة تمتزج فيها التطلعات الوطنية بالقومية بالدينية.

ورابعها: أن كل الدول العربية تعاني من ضعف في هياكلها السياسية والتنظيمية، وتعاني من أزمات شديدة في الهوية والانتماء، وتعاني من مشكلات الانتقال من مجتمعات قبلية أو ريفية إلى مجتمعات حضرية وأحيانا صناعية. في مثل هذا الوضع يسهل اختراق الحدود السياسية من الجهتين، من الساحة الأوسع إلى ساحة الدولة، ومن ساحة الدولة إلى ساحات الدول الأخرى.

الناحية الثانية: وجود دولة أكبر في النظام العربي، وسعى هذه الدولة إلى التدخل في شؤون الدول العربية الأخرى، وسعى بعض الدول العربية الأخرى إلى التدخل في شؤون هذه الدولة الداخلية.

وكان أبسط أدوات التدخل وأولها هو الاعتماد على الصداقات والروابط الشخصية التي تربط بين النخب السياسية العربية. إذ استقلت الدول العربية ولكن ظلت شخصياتها السياسية، خارج الحكم أو داخله، تربطها صلات وعلاقات وأحزاب وحركات، فكانت هذه الصلات في حد ذاتها أداة للتدخل. وحين تفرقت هذه النخب وتكونت لها مصالح على ساحاتها القطرية، بدأ استخدام أجهزة الإعلام الصوتية، ولعب

اختراع الترانزستور دورا بالغ القوة في كسب التأييد أو تحدي الشرعية أو إثارة الفتن. كذلك لعبت الوفود التعليمية من أساتذة وطلاب أدوارا نشطة. وفي كل المراحل تقريبا استخدمت الحكومات الصحافة والصحافيين، وأسلوب العنف غير المنظم ـ كالتفجيرات ودعم الجماعات المتطرفة وتهريب السلاح وعمليات التخريب، وأخيرا أسلوب العنف المنظم، في التدخل.

الناحية الثالثة: أنه إذا كان التدخل في الشؤون الداخلية قد صار قاعدة من قواعد السلوك السياسي العربي، فقد ظهرت قواعد غير تقليدية لسلوكيات التصالح وإدارة شؤون العلاقات العربية. يبدو ملفتا للنظر أحيانا فجائية نشوب نزاع بين دولتين عربيتين وفجائية توقفه. كما يبدو مثيرا للتعجب ترحيب الملوك والرؤساء المتخاصمين ببعضهم البعض، مباشرة في أعقاب أو حتى خلال استمرار نزاعاتهم. ويبدو مدعاة للتساؤل عدم الالتزام بالاتفاقيات المتعددة بين الدول العربية، وعدم تنفيذ قرارات جماعية يتخذها مندوبو الدول في الجامعة، أو حتى الملوك والرؤساء أنفسهم، فضلا عن عدم انضباط اجتماعات اللجان الوزارية المشتركة التي يتفق على انعقادها دوريا. ويبدو دافعا للتفكير التحول المفاجئ من اختلاف في وجهات النظر حول قضايا قانونية إلى نزاع قد يطول أمده. كل هذه الأمور تعبر حقيقة عن نمط خاص في إدارة السياسة الخارجية للدول العربية تجاه بعضها البعض.

٤ـ نكسة الشرعية الثورية

جاءت النظم العسكرية والعقائدية العربية لتضيف أبعادا إضافية من الاضطراب والتوتر في هذا الميدان.. بلغت ذروة تجسيدها في «ظاهرة صدام حسين».

فقد صعدت مجموعات من النخبة العسكرية والعقائدية إلى السلطة في عدد من الأقطار العربية، بعد هزيمة عام ١٩٤٨، واستندت إلى نوع من «الأيديولوجية الثورية»، بالنظر إلى أن هذه النظم جميعها كانت تدعي أنها تقدمية أو ثورية، وبالتالي فهي ـ من حيث المبدأ ـ لا تستمد شرعيتها من

مصدر تقليدي أو من مصدر قانوني ليبرالي، فمعظمها يستمد شرعيته من أيديولوجية ثورية أو من قيادة كاريزمية، أو منهما معا. فضلا عن أن «الصيغة الجمهورية»، التي تلتزم بها تعني، صراحة أو ضمنا، أن الشعب أو الأمة هي مصدر السلطة. وقد نصت دساتيرها أو إعلاناتها الدستورية، أو مواثيقها الوطنية على هذا المعنى. هذا فضلا عن أن الثورة هي في حد ذاتها مصدر الشرعية لمن تولوا الحكم في أعقابها. ولكن إضافة إلى استغلال مثل هذا المصدر الذي يعتبر متناقصا، فإن النظم العسكرية العربية تسعى إلى بناء أسس جديدة وإيجابية لشرعية سلطتها. ولذلك فعلى العكس من اتجاه النظم المدنية المحافظة إلى التكيف مع أنماط الهوية والسلطة القائمة، فإن النظم العسكرية تسعى إلى تحطيم هذه الأنماط، وخلق أنماط جديدة.

ويمكن القول إنه في فترة المد القومي اكتسبت هذه الأيديولوجيات الثورية مصداقية عالية لدى الجماهير العربية، وكانت أساسا قويا لإضفاء الشرعية على النظم التي تبنتها في الخمسينيات والستينيات. كما أن تلك النظم، بدورها، حققت معدلات سريعة في مضماري التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، وأحدثت تغييرات جذرية في الهياكل الطبقية والمؤسسية، وفتحت قنوات الحراك الاجتماعي والمهني والجغرافي أمام فئات عريضة، كانت قد ظلت معزولة أو محرومة لحقب زمنية طويلة. كما أن هذه الأنظمة تبارت مع بعضها البعض في تصعيد توقعات وآمال الجماهير في أقطارها نحو المزيد من الانجازات، إن على المستوى القطري أو القومي، وبالتالي فقد كانت «الفعالية» هي سبيلها إلى تكريس «الشرعية».

وجاءت الطامة الكبرى عام ١٩٦٧، مع الهزيمة المروعة على يد «إسرائيل»، لأكبر نظامين قوميين في الوطن العربي، وهما النظام الناصري في مصر والنظام البعثي في سوريا. وعلى الرغم من أن هذه الطامة الكبرى سبقتها بعض الانتكاسات أو الهزائم الصغرى (الانفصال، تعثر المحاولات الوحدوية الأخرى)، إلا أن هزيمة ١٩٦٧ كانت هي الشرخ الأعظم في شرعية معظم النظم «التقدمية»، لأن هذه الهزيمة حدثت في ميدان القومية العربية، الذي كان يشكل المصدر الأساسي لهذه الشرعية.

فعلى العكس من الأنظمة المدنية التي تعتمد في شرعيتها، أساسا، على مصدر تقليدي تدعمه بشكل ثانوي الإنجازات الداخلية والمهارة السياسية (باستثناء لبنان وتونس)، فإن المصدر الأساسي، والوحيد أحيانا، الذي استندت إليه الأنظمة العسكرية والعقائدية هو أيديولوجيتها الثورية، أي قدرتها على إحداث التغيير وتحقيق الأهداف الكبرى التي روجت لها ووعدت بإنجازها. إن تلك الأنظمة المدنية لم تعد بتحقيق المساواة، والعدالة، والحرية، والاشتراكية، والوحدة العربية، وتحرير فلسطين. أما الأنظمة العسكرية والعقائدية فقد وعدت بكل ذلك وبأكثر منه، وجعلت من هذه الوعود مسوغ استيلائها على السلطة واستمرارها في توليها، واحتكارها لها. أما الأنظمة المدنية فهي لم تعمد إلى «تعبئة» شعوبها سياسيا، ولم ترفع من توقعاتها الداخلية والخارجية، وبالتالي فإن ما أنجزته من برامج اصلاحية كان يمثل، على كل تواضعه، أكثر مما توقعته شعوبها منها. أما الأنظمة العسكرية العقائدية، فإن ما أنجزته، على أهميته، كان دون الحد الأدنى الذي توقعته شعوبها، على ضوء الوعود الضخمة التي أجزلت لها.

وعلى الرغم من بقاء الأيديولوجيات الثورية، واللغة السياسية المتضخمة المصاحبة لها، فإن ممارسات الأنظمة العسكرية العقائدية «التقدمية» قد أفرغت من محتواها، وحتى قشرتها الخارجية أصبحت باهتة للغاية. وتبددت الأحلام العربية التي كانت تتوق إلى الوحدة القومية، لتقوم مكانها جهود محمومة لتكريس بناء الدول القطرية. كما انحسر السعي الحثيث إلى تأكيد الاستقلال الاقتصادي والسياسي وترسيخ أسس التحرر، وحل مكانه هرولة نحو التبعية السياسية والاقتصادية والثقافية للغرب. وحتى التدابير والإجراءات الاشتراكية المحدودة التي كانت قد تمت في عقدي الخمسينيات والستينيات، تبددت في السبعينيات لصالح سياسات وآليات تقوم على فلسفة السوق. أما هدف تحرير فلسطين فقد اختفى تقريبا من قاموس السياسة العربية، وحل محله هدف «إزالة آثار العدوان»، ثم «السلام العادل مع إسرائيل» إلى «الأرض مقابل السلام». ولكن الممارسة الفعلية كانت حتى دون ذلك بكثير، بل لقد أصبحت مشروعات التسوية الأجنبية هي كل ما تأمل تلك النظم تحقيقه، اتقاء لشر المشروع الصهيوني الزاحف نحو عواصمها.

وقد صاحب هذا الانتكاس، وربما كان سببا من أسبابه، تضخم الثروات النفطية للأنظمة الملكية وتصاعد دورها في إدارة شؤون الوطن العربي. وأصبحت «الأنظمة التقدمية» تابعة ليس فقط لقوى خارجية، وإنما أيضا لأنظمة عربية. فكأن تبعيتها أصبحت تبعية مزدوجة إحداها للخارج مباشرة، والأخرى لدولة قطرية أخرى هي نفسها تابعة لقوى خارجية. وباختصار مع نهاية السبعينيات كانت معظم هذه الأنظمة قد فقدت القدر الأكبر من شرعيتها وفعاليتها على السواء، وانزلقت بالتالي إلى غياهب عدم الاستقرار، وأحكمت من حولها حلقة مفرغة من البؤس التاريخي.

وهنا تبغي الإشارة إلى ظاهرتين متداخلتين ومتكاملتين؛ ظاهرة «التحول» و «المراجعة» في الأنظمة العربية «الوطنية» باتجاه الغرب من ناحية، وظاهرة «تقارب» الأنظمة العربية، على اختلاف أصولها وتباين لغة خطابها السياسي من ناحية أخرى. ولقد سارعت الحقبة النفطية من معدلات حركة هاتين العمليتين من خلال ثلاثة عوامل أساسية: أولها - تعميق اندماج الدول العربية في النظام الرأسمالي العالمي، وأثر ذلك على تسريع معدلات المراجعة في الأنظمة العربية «الوطنية»، وثانيها - ازدياد نفوذ الأنظمة النفطية، الأكثر ارتباطا بالولايات المتحدة، واستغلالها لبعض عائدات النفط لبناء وتوسيع هذا النفوذ، وثالثها - تعرض حركة التحرر الوطني العربي، لحالة من الضعف والتراجع والتفتت، فضلا عن انحسار النفوذ الجماهيري.

من هذه الزاوية يمكن الحديث عن تبلور «نظام عربي»، لكن دون إغفال التباينات المهمة التي ما زالت قائمة بين أنظمة الحكم العربية، بفعل الاختلاف النسبي في التكوين الاجتماعي والاقتصادي والتاريخ السياسي الحديث من ناحية، وعدم استكمال بعض الأنظمة العربية عمليتي «التحول» و«المراجعة» لعوامل عدة (منها خصوصية انعكاس الصراع العربي - الصهيوني عليها، والشروط المطروحة عليها من الغرب، والعوامل العربية المرتبطة بها، وتأثيرات الضغوط الجماهيرية) من ناحية أخرى.

وتبرز عمليتا التحول والتقارب الجاريتان بين الأنظمة العربية، على رغم كل التباينات، في اتجاه حركتها السياسية الفعلية ومواقفها تجاه القضايا الرئيسية المطروحة على الوطن العربي، وفي مقدمتها مسألة

تفكيك روابط التبعية، وقضية التنمية المستقلة، وقضية الوحدة العربية، والموقف الفعلي من القضية الفلسطينية، حيث تراجع على مدار العقدين الأخيرين الدعم العربي الرسمي للحركة الوطنية ولمنظمة التحرير الفلسطينية. بل أخذ هذا التراجع منحى خطيرا، في السنوات الأخيرة، من قبل بعض الأنظمة، اتسم بالعمل باتجاه إلغاء الدور التمثيلي للمنظمة ومحاصرتها وفرض القيود على حركتها. وقد برز هذا التراجع في الدور العربي في مواجهة غزو لبنان، وما أعقب ذلك من محاولات لتفتيت المنظمة وإلغاء دورها. كما برز بشكل أكثر سطوعا في خذلان كبرى الانتفاضات الفلسطينية في هذا القرن.

ومن الملاحظ أن معظم الأنظمة العربية تحكم بقوة الأمر الواقع، من دون أساس يقوم عليه بنيان سياسي يكفل سهولة الحركة ويسرها. ولعل ذلك يفسر جزءا من اختناقات الفكر والعمل في الوطن العربي، مما أعطى الفرصة لهبوب عواصف من السخط والغضب. ثم إن أزمة الشرعية لا تقتصر على قضية السلطة، وإنما هي تمد ظلها إلى «مشروعية الثروة». فهناك ثروات كبيرة وكثيرة في الوطن العربي لا أحد يعرف أصلها أو مصدرها، وبالتالي تبدو غير مبررة، أو مستندة إلى حق طبيعي بالإرث أو مكتسب بالعمل. وعندما تظهر في أي دولة تساؤلات عن شرعية السلطة وعن مشروعية الثروة، فمعنى هذا أن تلك الدولة تواجهها مشكلة التناقض بين الواقع والحقيقة، بين الظاهر والأصيل. وهذه قضية بالغة الحساسية، خصوصا إذا وضع في الاعتبار أن الشرعية في أساسها قبول اختياري وليست فرضا بالقسر، وإلا فإن السخط والغضب السياسيان يمكن أن يلحق بهما سخط وغضب اجتماعيان، وهما معا شحنة خطرة لا تستطيع أن تتحملها مجتمعات هشة لم تترسخ فيها بعد سيادة الدساتير والقوانين.

ومن هذه الزاوية، تنبغي الإشارة إلى أن نظم الحكم القائمة في الأقطار العربية إجمالا، خصوصا تلك التي عمدت النخبة العسكرية إلى «ابتكارها» أو «استنباطها»، ليست ثمرة طبيعية من ثمرات التطور الحقيقي للحضارة العربية، وإنما هي نتاج هجين، بعض عناصره محلية ذاتية، وبعضها الآخر مستنبت في البيئة العربية عن طريق الاستقبال المباشر من الحضارة

الأوروبية. وقد تم هذا الاستقبال، في الأغلب الأعم من الحالات، نتيجة الإعجاب بما أنتجته أنظمة الحكم الغربية من ثمرات طيبة في بيئتها الأصلية، فاستقر في ضمير النخبة الحاكمة والنخبة المثقفة على السواء، أن نظام الحكم «الليبرالي» القائم في الدول الأوروبية، له فضل كبير في تحقيق النهضة الاجتماعية والاقتصادية. واعتبرت معالم هذا النظام مكونا أساسيا من مكونات «التحديث» والنهضة، توافقت على المناداة به سائر التيارات الإصلاحية.

ولأن أكثر عناصر هذا النظام الدستوري كانت عناصر مستنبتة أو مستوردة من تجارب سياسية واجتماعية معبرة عن روح حضارة مختلفة، فإن الضمير العربي لم يعن عناية كافية بفهم هذه العناصر، ولم يتفاعل معها تفاعلا حقيقيا، ولذلك لم تؤد في معظم الحالات وظائفها الحقيقية. ولعل هذا أحد الأسباب الكامنة وراء المفارقة بين النصوص الدستورية والواقع العملي. إن من المسلم به في الفقه الدستوري المقارن أن النصوص الدستورية لا تعبر عادة تعبيرا كافيا أو دقيقا عن حقيقة النظام الدستوري القائم، وأن الظروف الموضوعية والتطورات المتعاقبة التي تمر بها الحياة السياسية والاجتماعية من شأنها أن تباعد قليلا أو كثيرا بين النصوص وواقع تطبيقها العملي. ولكن هذه الظاهرة في الوطن العربي تجاوزت هذا التصور كثيرا. وهذا التجاوز كما يرجع إلى الانفصال بين أنظمة الحكم وتطور مقومات الحضارة العربية، فإنه يرجع أيضا إلى ظاهرة عربية أخرى، هي «الظاهرة اللفظية» في الحياة العربية وتصور إمكان حلول «القول» محل «الفعل». بمعنى أن الديموقراطية تتحقق في «التصور العربي» إذا صدر إعلان يقررها، وأن سيادة القانون تكتمل إذا نصت عليها «وثيقة» من الوثائق. وهذا يفسر تراكم الوثائق والإعلانات في أعقاب «الكوارث» و«النكسات» و«الأزمات». كما يفسر حال إدمان «الخطابة» من جانب بعض القيادات العربية على نحو لا مثيل له في العالم من حولنا، ولا في التاريخ من قبلنا، وبصورة لا يمكن إلا أن تكون تعبيرا عن مرض مستفحل لدى تلك القيادات، يقابله مرض آخر لدى «المحكومين» يقبلون فيه «القول» بديلا عن «الفعل»، وتسحرهم فيه

«الخطبة» أو تخدرهم إلى حين. إن هذه «الظاهرة العربية الخاصة» مسؤولة عن تحويل الوثائق الدستورية، في كثير من الحالات، إلى صكوك بغير رصيد، وتحويل كثير من المؤسسات القائمة إلى هياكل شكلية مجردة تماما من وظيفتها.

٥ ـ أزمة الفعالية.. ظاهرة الاختلال التنفيذي

يمكن القول إن واحدة من أهم وسائل تكريس و بناء الشرعية هي الفعالية في إدارة شؤون المجتمع، كما في إدارة شؤون النظام الإقليمي، وفي تحقيق أهدافه، وفي تجسيم قيمه ومثله العليا.

و تكشف خبرة النظام العربي، وخصوصا منذ نهاية عقد الستينيات، عن تسارع عملية «تآكل» الشرعية القومية بدرجة خطيرة، بفعل أزمة الفعالية، التى تتجسد بأوضح صورها في ظاهرة الاختلال التنفيذي، و يقصد بها الفجوة الكبيرة والمتسعة باطراد بين التعهدات التي تقطعها الدول العربية على نفسها في مؤسسات النظام العربي، وبين تنفيذها بالفعل.

لا شك في أن الالتزامات والتعهدات القانونية والوثائق الدستورية الكبرى للنظام العربي ـ التي تعكس أيديولوجيته ووظائفه ـ تجسد أهدافا نبيلة ومتسقة مع المصالح العربية الجماعية والفردية. ولكن المشكلة تتمثل أساسا ـ وليس فقط ـ في عدم التنفيذ الفعلي لهذه الالتزامات والتعهدات والوثائق. ويتمثل الاختلال التنفيذي ـ الذي يجسد أزمة الفعالية ـ في الفجوة الكبيرة والمتسعة باطراد بين التعهدات التي تقطعها الدول العربية على نفسها في مؤسسات النظام العربي، وبين تنفيذها بالفعل. وليس من الصحيح أن العلة الرئيسية وراء أزمة النظام العربي هي الخلافات العربية، فالاتفاقيات والقرارات التي تم التوصل إليها بالفعل كانت، ولا تزال، كافية لنهوض النظام العربي بالوفاء بجانب كبير من أهدافه ووظائفه، فضلا عن مجابهة التحديات والتهديدات الداهمة للوطن العربي، والتأقلم الإيجابي والفعال مع البيئة الإقليمية والعالمية المتغيرة. وربما تكمن أهمية الخلافات العربية في أنها تقدم كسبب لعدم التنفيذ. أما التفسير الحقيقي لعدم التنفيذ، وبالتالي لتدهور فعالية النظام العربي، فيكمن في وجود أسباب بنائية في صلب هذا النظام:

أولها ـ طبيعة مؤسسات هذا النظام، حيث كلفها بوظائف تقترب من النطاق الوظيفي للحكومات الفيدرالية، من دون أن ينقل إليها أي جزء من السلطة من الدول العربية.

وثانيها ـ الأزمة المتفاقمة للدول العربية ذاتها، للسبب نفسه، أي إغراقها بمطالب ومسؤوليات ووظائف تعجز عن الوفاء بها.

وثالثها ـ التكلفة المرتفعة لتنفيذ قرارات الأمن القومي وتعهداتها بالذات، ولا شك في أن أسوأ سجلات فعالية النظام العربي ـ أي تنفيذ التعهدات والقرارات ـ هي تلك الواقعة في دائرة قضايا الأمن القومي، التي يدور أغلبها حول الصراع العربي ـ الصهيوني.

ورابعها ـ طبيعة علاقات القوة في النظام العربي وهيكلها، وهنا تنبغي الإشارة إلى أن فجوة الفعالية سبقت بكثير تحول موازين القوى لمصلحة دول الخليج. أما المشكلة الرئيسية في هيكل القوة البازغ في النظام العربي، من زاوية فعاليته، فترجع إلى الانتشار النسبي للقوة في محصلتها العملية، وانقطاع الصلة بين الموارد المختلفة للقوة، بحيث إنه لا توجد دولة تملك «حزمة متكاملة» من هذه الموارد.

وخامسها ـ التبعية للقوى الكبرى، وخصوصا للولايات المتحدة التي مثلت الخصم الأشد للنظام العربي وللأهداف القومية التي طرحها خلال الخمسينيات والستينيات. كما أن «العلاقات الخاصة» و«الضغوط الكبيرة» التي مارستها الولايات المتحدة قد مثلت بالفعل حائلا أمام تنفيذ بعض الالتزامات التعاقدية العربية.

ولكن لا بد من التنبيه إلى أن كل ذلك لم يكن سببا لعدم تنفيذ التزامات أخرى، حتى في ميدان الأمن القومي، وليس أدل على ذلك من استخدام سلاح المقاطعة العربية بفعالية، على مدار نصف قرن، واستخدام سلاح النفط بفعالية أكبر في حرب ١٩٧٣، على الرغم من المعارضة الأمريكية والغربية الحادة والعنيفة.

إن النظام العربي ـ كأي ظاهرة تاريخية ـ اختبر عبر مراحل تطوره المختلفة الهزائم والانتصارات، المحن والخطوب. ومن المفارقات أنه خلال حقبة السبعينيات بينما تزايدت إمكانات أعضاء النظام الموضوعية بشكل بالغ (حرب ١٩٧٣ والنفط)، فقد تقلصت إرادته السياسية،

والرغبة في توظيف هذه الإمكانات لمصلحة تأكيد الاستقلال القومي. بل لقد شهدت تلك السنوات مزيدا من التبعية السياسية والاقتصادية؛ الأولى ـ أدت إليها سياسات عدد من النظم العربية التي اقتربت حثيثا من إحدى الدولتين العظميين (في حينه)، والثانية ـ دشنها اندماج الاقتصادات النفطية العربية في السوق الرأسمالية. كما شهد النظام مزيدا من التبعثر بيْن سياسات أعضائه وغياب واضح للدولة النموذج أو المركز للحركة العربية القومية. وكان من شأن ذلك أن تعرضت شرعية النظام العربي لأنواع من الأزمات لم تواجه مثلها من قبل. ويمكن المجازفة بالقول إن المرحلة الراهنة من تطور النظام ستكون المحك الحقيقي لقدرة النظام العربي وحيويته، لأنها المرحلة التي قد يؤكد فيها النظام الرضاء العام أو ينتفي عنه هذا الرضاء. فإذا انتفى الرضاء العام دخل النظام مرحلة تحلل، قد يشهد خلالها انهياره التدريجي. فالتحديات التي يواجهها النظام حادة وعنيفة ومتزامنة وتكفي الإشارة إلى أربعة منها:

أولها ـ تحدي الثروة النفطية، التي أضافت بعدا جديدا للانقسام في النظام بين أقطار غنية وأقطار فقيرة، وضاعفت من أهمية المنطقة الاقتصادية والاستراتيجية.

ثانيها ـ تحدي المواجهة العربية الإسرائيلية، التي دخلت طورا جديدا بقيام مصر بالبدء في عملية التسوية مع إسرائيل، ثم دخول عصر «التسوية الشاملة» منذ «مؤتمر مدريد» عام ١٩٩١، والذي أدى إلى إعادة طرح قضايا المواجهة ومستقبلها، وإثارة قضية المواجهة الحضارية ومستقبل المنطقة وهويتها.

ثالثها ـ تحدي القطرية، التي تعتمد منهج الواقعية السياسية المفرطة، وتركز على المصالح القطرية الضيقة والمشاكل الداخلية.

رابعها ـ تحدي بؤر التوتر والاستنزاف المتعددة و المتنوعة، سواء على المستوى الداخلي ؛ حيث يبرز ـ أولا ـ تحدي «الأصولية الإسلامية» وما يرتبط بها من شيوع العنف السياسي، كما يبرز ـ ثانيا ـ تحدي الطائفية السياسية، التي يمكن أن تنهش العديد من أعضاء النظام العربي، وتجعلهم في حال مستمرة من عدم الاستقرار الداخلي، الأمر الذي يؤثر على النظام

ككل، ثم يبرز ـ ثالثا ـ تحدي الأقليات الإثنية، التى تصعّد من حدة العنف السياسي و عدم الاستقرار الداخلي من ناحية، أو على المستوى الخارجي العربي ـ العربي، حيث تبرز مشكلات الحدود جنبا إلى جنب مع الحرب الباردة العربية من ناحية أخرى.

بمعنى آخر يتعرض النظام العربي حاليا لامتحان «إمكانات التوزيع»، أي فعاليته وكفاءته في استخدام إمكاناته المالية والاقتصادية والطبيعية والأيديولوجية والعسكرية وغيرها الاستخدام الأمثل، الذي يحقق رفاهيته واستقراره وأمنه واستقلاله. لا شك في أن النظام العربي واجه في جميع مراحل تطوره عمليات اختراق أجنبية عطلت تطوير قدراته الذاتية، بخاصه قدرته على التوزيع الأمثل، على الرغم من ضخامة الإمكانات سواء الأيديولوجية في مرحلة المد القومي، أو المالية في مرحلة المد النفطي. ومع ذلك فإن مجمل التحديات التي يواجهها حاليا النظام العربي ما هي في الحقيقة سوى مشكلات توزيع حادة.

ثالثاً ـ الطبقات الحاكمة

أصبح من المستقر في دراسات العلوم السياسية أن هناك علاقة عضوية بين النظم السياسية الداخلية والسياسات الخارجية لكل دولة من دول العالم، على أساس أن السياسة الخارجية هي انعكاس للسياسة الداخلية، بما ينجر عن ذلك من تأثيرات وتفاعلات متبادلة. وأساس ذلك أن جهاز ونظام صنع القرار السياسي في السياسة الداخلية للدول العربية هما أنفسهما جهاز ونظام صنع القرار السياسي في السياسة الخارجية، وأن الإمكانات واحدة في الحالتين، والأهداف أيضا واحدة. ويضاف إلى ذلك أن السياسة الخارجية تقوم على خدمة السياسة الداخلية، ومن ثم فهي امتداد طبيعي لها. كما أن السلوك السياسي في توجهاته العامة لا يتغير إلا في حدود ضيقة، وخصوصا عندما تتعاظم الروادع والعقاب أو الحوافز. وهنا يبرز أحد جوانب خصوصية العلاقات العربية ـ العربية؛ فالدول العربية تستخدم في علاقاتها بعضها ببعض، وفي محيط الجامعة، أساليب وأدوات غير تلك الأساليب والأدوات التي تستخدمها في إدارة علاقاتها بدول غير عربية. كما أنها في حين تخضع لأحكام القانون الدولي ولقواعد العضوية في المنظمات

الدولية التي تشارك فيها عندما تتعامل مع العالم الخارجي، فإنها لا تطبق أحكام هذا القانون ولا تلتزم ميثاق الجامعة عندما تتعامل فيما بينها، أو في إطار الجامعة ومؤسسات العمل العربي المشترك.هذا الاستثناء في حد ذاته يؤكد مدى الترابط بين السياسات الخارجية والداخلية للنظم العربية، لأن الروادع والحوافز التي يوفرها القانون الدولي العام وقواعد السلوك في النظام الدولي، لا يوجد مثيل لها في الدساتير - إن وجدت - والقوانين وقواعد السلوك في النظام السياسي العربي، أو في ميثاق الجامعة وقواعد السلوك المتعارف عليها في النظام العربي (١١٩).

وبهذا المعنى يصبح من المقرر أن هناك علاقة عضوية بين النظم السياسية الداخلية لكل بلد عربي - من ناحية، والنظام العربي ككل - من ناحية أخرى. ومن هذا المنظور ينبغي أن يتحدد الموقع المركزي الذي يحتله تحليل الطبقات الحاكمة في أي دراسة علمية لمسار النظام العربي، وجامعة الدول العربية في داخله، ماضيا وحاضرا ومستقبلا. وأساس ذلك أن دراسة حال النظام العربي، وحال جامعة الدول العربية بالتبعية، فضلا عن استشراف مستقبل كل منهما، يتوقف على دراسة توجهات الطبقات الحاكمة العربية وما تبنته من سياسات، وما اتخذته من قرارات، في ضوء الخبرة التاريخية المتراكمة، ومن منظور مقارن، لفترة تمتد إلى أكثر من نصف قرن، في محاولة لفهم ما يدور في أذهان صانعي السياسة العربية حاليا ومستقبلا.

وتتضح أهمية هذا المنهج في دراسة حال النظام العربي، وحال الجامعة، واستشراف مستقبل كل منهما، إذا ما وضعت في الاعتبار أنماط ممارسة السلطة في الدول العربية، وتأثير الاعتبارات الشخصية في هذا السياق، والدور المركزي الذي يقوم به «رئيس الدولة»، أو «مؤسسة الرئاسة» بالمعنى العام، في صياغة سياساتها وقراراتها، بل وتحديد مصيرها كله أحيانا من ناحية، والدور المركزي الذي تباشره «مؤسسة القمة» على رأس النظام العربي وجامعة الدول العربية من ناحية أخرى.

وفي ضوء ما تقدم، لا شك في أن الشلل الذي أصيب به الوطن العربي في ظروف مبادرة السادات، وفي أعقابها، يقود إلى استنتاجات خطيرة، حين يطرح السؤال الحيوي الآتي: ما السبب؟ ولماذا بدا الوطن العربي كله

عاجزا، و فاقدا لقدرته على المنطق، فضلا عن قدرته على الحركة والفعل، حتى إزاء حالات عدوان إسرائيلية فادحة وخطيرة كتلك التي تعرض لها العراق، ولبنان، وتونس؟ ثم حرب الخليج الأولى، وأخيرا عملية غزو الكويت وتحريرها، وغزو العراق واحتلال أراضيه، حيث أسلمت القيادة بالكامل إلى الولايات المتحدة الأمريكية.

ولا يسهل القول ـ ابتداء ـ إن الأمة العربية تعاني نقصا في الإمكانات، أو في المبادئ، أو في التضحيات، وإنما يتركز القصور في إدارة هذه «الموارد». أي أن هذه الموارد أكبر بكثير الآن من كفاءة المسؤولين عن إدارتها. وبالتالي نشاهد هذا التناقض بين التراكم في الإمكانات والعجز في القدرات، ونشاهد القصور عن الحركة والفعل. وبالطبع فإن مسألة «الكفاءة» تقودنا مباشرة إلى التركيب الاجتماعي للطبقات الحاكمة في الأقطار العربية. ولا بد أن نعي ـ مع كل عناصر الاستمرار والتواتر في سلوك هذه الطبقات الحاكمة ـ أن تلك هي حدودها، وتلك هي اختياراتها «الحرة» (!) إلى أن يأتي ما يخالف ذلك.

ومن هذه الزاوية يتضح أن رد فعل الطبقات الحاكمة تجاه الأحداث التي يتعرض لها الوطن العربي يدل ـ ضمن شواهد أخرى كثيرة دامغة ـ على أن خط التصرف المفتوح أمامها هو في اتجاه تدعيم الأزمة الاستراتيجية الممسكة بخناق الوطن العربي. وتؤكد ذلك الخصائص العامة للنظم السياسية العربية، بخاصة من منظور الارتباط العضوي بين النظم السياسية الداخلية لكل بلد عربي والنظام العربي من ناحية، فضلا عن الارتباط العضوي بين طبيعة تركيب الطبقات الحاكمة العربية وأنماط ممارسة السلطة من ناحية أخرى.

وتفصيل ذلك أن محصلة هذا الارتباط العضوي إنما تعبر عن ظاهرة أكثر اتساعا تشمل العديد من المتغيرات الأساسية للحياة السياسية، وهي «ظاهرة التآكل». فمن الملاحظ أن كل شيء ثمين في هذه الأمة يتعرض لحال من «التآكل»؛ ابتداء من شرعية النظام إلى فكرة الدولة النموذج ـ وقد سبقت معالجة كل من هاتين الظاهرتين ـ وامتدادا إلى النخبة السياسية التي تتولى قيادة الدولة، وانتقالا إلى الطبقة المتوسطة عماد حركة المجتمع، وانتهاء بمنظومة القيم التي تمثل روح الأمة، وذلك نتيجة للأزمة العميقة التي تلف هذه المتغيرات وتحدد الخصائص العامة للنظم السياسية العربية في مطلع القرن الجديد، كما يتضح من الظواهر الآتية:

١ـ فردية السلطة:

من الملاحظ في أغلبية النظم السياسية العربية إن شخص الحاكم متداخل في وعي جهاز السلطة، وفي وعي الجماهير، بشخصية الدولة.. ولهذا فإن الولاء السياسي يظل، في المقام الأول، ولاء لشخص الحاكم، والخلاف مع شخص هذا الحاكم يصنف على أنه خلاف مع الدولة ونقص في الولاء لها. و يلاحظ أن كثيرا من الأنظمة تطلق على الحاكم اسم «القيادة السياسية» تجهيلا لحقيقته وتلاعبا بالألفاظ والمصطلحات في أمر لا يحتمل التلاعب. وقد أدت هذه الممارسة إلى بروز خمس مشكلات على جانب كبير من الخطورة:

أولاها ـ احتكار السلطة: حيث يلاحظ عدم حدوث تغيير في القيادات الحاكمة، سواء في قمة السلطة أو على مدارجها، يتناسب مع التغيير السياسي والاجتماعي الذي تحدثه هذه القيادات ذاتها في بنية مجتمعاتها، وبما يستوعب طلائع القوى الجديدة التي تتطلع ليس فقط إلى الحصول على نصيب عادل من الثروة، وإنما أيضا إلى المشاركة في ممارسة السلطة. بينما يلاحظ في معظم الأقطار العربية ظاهرة الثبات شبه الكامل للحاكم، وأحيانا للرجل الثاني في الدولة أيضا.

ويضاف إلى ذلك أن السلطات التنفيذية في أكثر الأقطار العربية تتمتع بنفوذ هائل، حيث يجمع القائم على رأس الدولة، السلطات السياسية والتشريع والتنفيذ في يديه. ومعنى ذلك أن الحكام يصبحون مصدرا للشرعية ومنبعا للسلطة في المجتمع، وفي مجالات العمل السياسي والتشريعي والتنفيذي كافة، مما رفعهم إلى منزلة عليا، فوق المنزلة الدستورية، وأكسبهم شرعية يتصورونها من جنس تاريخي. فتولدت عن هذه المنزلة علاقة من «نمط أبوي» بين «القائد» وبين الجماهير، وشاع لديهم فهم خاص لنوع المسؤولية الملقاة على عاتقهم، وللطريقة «الفريدة» التي يحق لهم بها أن يمارسوا النفوذ، فلا يتقيدون فيها بآجال زمنية، ولا يطالبون بما يطالب به غيرهم من الحكام من التقيد بمرجع، أو الالتزام بقانون، ولا يحاسبون حسابهم، ولا تكون مقاصدهم عرضة لريبة، ولا أفعالهم محلا لجدال.

إن مثل هؤلاء الحكام يلازمهم الإحساس بعدم تمتعهم بشرعية حقيقية تؤمن استمرارهم في الحكم، فيلجأون إلى ثلاثة أمور: أولها، ملء المناصب ذات التأثير بأتباع وعملاء يشكلون في الغالب حاجزا بينهم وبين الجماهير،

كما يشكلون أداة للفساد والإفساد. وثانيها، إقامة أجهزة قمع وأمن متعددة ومتداخلة الاختصاص في معظم الأحيان، وثقيلة اليد على حريات وحقوق الأفراد والمعارضة والأقليات، وثالثها، اللجوء المتكرر لعمليات التصفية، عدم التسامح مع المثقفين بصفة خاصة، إلا إذا كانوا في حال تبعية مطلقة.

وثانيتها ـ أزمة الخلافة، وهي نتيجة طبيعية لما سبق. فلا أحد يعرف ـ مثلا ـ ماذا بعد الرئيس «حسني مبارك» في مصر، ولا ماذا بعد الرئيس «عبد العزيز بوتفليقة» في الجزائر، ولا ماذا بعد الرئيس «زين العابدين بن علي» في تونس، ولا ماذا بعد العقيد «معمر القذافي» في ليبيا... إلخ؟.. لا ماذا؟ ولا كيف؟ بالنسبة إلى حسم هذا الأمر في نظام جمهوري، ويبدو أنه حتى النظم الوراثية أصبحت قضية الخلافة فيها ملتبسة بالظنون.

ويتصل بمشكلة الخلافة أن هناك تصلبا في شرايين الحياة العامة في الوطن العربي، فالدم لا يتدفق بحرية، ولا يتجدد بحيوية. فمع استبعاد حالات «الحكام الشباب» الذين تولوا السلطة بيد القدر أخيرا، تكفي الإشارة إلى أن أكثر حكام العرب «شبابا» و«أصغرهم سنا»، وهو العقيد «معمر القذافي» مضى عليه في السلطة أكثر من ثلاثة عقود، من عام ١٩٦٩ حتى الآن... وهذا وضع ليس له مثيل في بقعة أخرى من عالم تهب عليه عواصف التغيير، وتهزه إلى الأعماق هزا!

وثالثتها ـ تآكل النخبة السياسية، حيث إن من أهم المتغيرات التي تتآكل، أو تآكلت فعلا في معظم الأقطار العربية، هي النخبة السياسية، ويقصد بها مجموعة الرجال والنساء القادرين على العمل العام، والمؤهلين لمسؤولياته، والقادرين على الوصول إلى الجماهير والتأثير عليها. ولا شك في أن هذه مشكلة خطيرة، وهي لم تبدأ من الآن، وإنما بدأت منذ وقت طويل. ولقد سبقت الإشارة إلى أن «التناقض بين الحاضر والماضي» يعتبر بمنزلة خطر يسلب الأمم تراكم تجاربها، ويحصرها في «تراكم أخطائها».. وهذا تعبير عن جانب من أزمة النخبة السياسية. كما سبقت الإشارة إلى أن «السياسة تحولت إلى عداوات بين المراحل التاريخية وقياداتها المختلفة».. وهذا تعبير عن جانب آخر من الأزمة. فالنظم السياسية العربية تشهد دورات متعاقبة من «الانقطاع» و «التطهير» و «التصفيات» و «النفي» الإجباري والاختياري.

ولا شك في أن شيوع «النظم العسكرية» في الوطن العربي، قد ساعد على تفاقم هذه الدورات، بحيث بلغ القول أحيانا إن الضباط «خارج» أحد الجيوش العربية، في مرحلة من المراحل، كانوا أكثر منهم «داخله»! ويمكن رد جانب من أسباب ذلك إلى طبيعة السلطة في الأقطار العربية.

ورابعتها ـ تدهور الطبقة المتوسطة، هناك حال أخرى من حالات «التآكل» لا تحظى بالاهتمام والانتباه بالقدر الكافي، وهي حال التآكل الذي حدث ويحدث للطبقة المتوسطة في معظم الأقطار العربية. ففي غمرة التفاعلات الاجتماعية ـ الاقتصادية المضطربة وغير المتوازنة في أعقاب الحرب العالمية الثانية، كانت الطبقة المتوسطة هي القوة الاجتماعية التي تصدت للتغيير والقيادة، وقامت بدور بارز على مستويات الفكر والسياسة والمجتمع. فقد أدركت أكثر من غيرها مدى الهوة القائمة بين بؤس الأغلبية الساحقة وترف الأقلية الضئيلة، وكانت هي ذاتها مهددة ـ اقتصاديا ـ بالرجوع إلى درك الطبقات الفقيرة، كلما اشتدت وطأة الاستغلال وانعدمت عدالة التوزيع.

وبعد قيام النظم الوطنية، كانت الطبقة المتوسطة في الريف وفي المدينة هي دوما مصدر النخب السياسية، وكانت أيضا سند الشرعية. وقد حاولت تلك النظم أن تحصن هذه الطبقة المتوسطة، فوضعت تحتها أرضية تمثلت في إمكانات التعليم، وفي إمكانات فرص العمل، وفي إمكانات دعم الحياة اليومية، وفي إمكانات المسكن، وفي إمكانات التأمين بكل أنواعه. لكن هذه الأرضية ـ لأسباب مختلفة ومتعددة ـ أصيبت بشروخ وكسور، كما انهار بعض أجزائها. والنتيجة أن الطبقة المتوسطة أصبحت في شبه اختناق بأكثر من قطر عربي من ناحية، كما أن تلك الأقطار تتحول بسرعة ـ وتحت ضغوط داخلية وخارجية ـ إلى طبقتين: طبقة أقلية غنية قادرة على الحياة... وطبقة أغلبية فقيرة، وإن بدرجات مختلفة من الفقر تقوم كل يوم بمعجزات لكي تجعل حياتها، مجرد الحياة، ممكنة.. وبالنسبة إلى كثيرين منهم فإن الحياة أصبحت مستحيلة من ناحية أخرى.

وهنا يلاحظ أن الطبقة المتوسطة هي التي دفعت، وتدفع، تكاليف ما سمي ببرنامج الإصلاح الاقتصادي الذي كانت تطلبه الهيئات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وربما كانت عمليات الإصلاح

الاقتصادي مطلوبة، ولكن الذين دفعوا تكاليفها لم يكونوا هم المستفيدين منها، وبالعكس فإن الأقلية الغنية في المجتمع لم تدفع شيئا وإنما تحصلت على الكثير. وهكذا تعود البلاد إلى حال حادة من الاستقطاب الاجتماعي والاقتصادي، تتزايد أبعادها ومخاطرها، وبخاصة حين يتبدى أن طبقة الأقلية الغنية ترتبط بالخارج، بمصالحه وقيمه وتوجهاته، بينما تنتشر عناصر الطبقة المتوسطة، بحكم ما تعانيه اقتصاديا واجتماعيا وتدهور مستوياتها، في «الداخل»، في صفوف الكتلة الضخمة من المواطنين، الأغلبية العادية من الناس، التي تعاني من وطأة الاستغلال والامتهان، وتتداخل في مطالبها النواحي الاقتصادية والاجتماعية مع النواحي الوطنية والقومية، بعد أن كانت «البطل الرئيسي» على المسرح الذي شهد شعار: «ارفع رأسك يا أخي فقد مضى عهد الاستعباد»!

وخامستها ـ أزمة القيم، هناك تآكل آخر مس مجموعة القيم والمعتقدات السائدة في المجتمع. ففي يوم من الأيام كان يقال إن العمل هو مصدر كل قيمة، وقد تحولنا إلى وضع أصبح فيه الثراء مصدر القيمة، وفي وقت من الأوقات كان الاستقلال الوطني قيمة، وكان الانتماء القومي قيمة، وكانت فكرة العدل الاجتماعي قيمة، وكان حق العمل قيمة، وكان حق التعليم قيمة.. ولكن القيم الآن اختلفت شكلا ومضمونا.

وهنا تنبغي الإشارة إلى ما يتصل بتأثير «الثروة النفطية» على التطور الوحدوي العربي، حيث يمكن القول إن ظهور النفط أدى إلى إعادة صياغة خريطة التناقضات الاجتماعية في الوطن العربي. ففي كل دولة توجد عادة مجموعة من التناقضات والصراعات الاجتماعية على «مستوى أفقي»، ولقد أدى ظهور النفط، بالإضافة إلى آثار عديدة أخرى، إلى إبراز تناقضات أخرى على «مستوى رأسي»، مما أدى إلى قيام تناقضات بين كل دولة عربية منتجة للنفط كوحدة، ودول عربية أخرى غير منتجة للنفط كوحدات مستقلة أيضا، فأصبحت هناك «طبقية» على مستوى الأمة العربية متأثرة بالحدود السياسية. وبطبيعة الحال سارعت قوى عديدة ـ في مقدمتها قوى الهيمنة العالمية وإسرائيل ـ إلى تنمية الطبقات والمصالح وراء خطوط التجزئة من ناحية، فضلا عن أن ظهور النفط أدى ليس فقط إلى تعطيل عملية التجانس الطبقي في الأمة، وإنما أدى أيضا إلى أن قطاعا مهما من العناصر القادرة،

أو طلائع الشعوب العربية المطالبة بالوحدة، أصبحت معطلة المفعول، وبعيدة عن ميدان تأثيرها. ويرجع ذلك إلى أن ضغوط الحياة الاقتصادية أدت إلى «طردها» إلى منابع النفط، وتكفي الإشارة إلى أن «قوة الضغط» التي كانت داخل دول الثقل العربي جرى «تفريغها»... في وقت كانت التحديات جسيمة في مواجهة تلك الدول.. وكانت الاختيارات حاسمة، لأنها تمس المستقبل العربي كله.

وفضلا عن ذلك، ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن هذا كله أخذ يفرز مجموعة قيم ومعتقدات أخرى، غريبة على المجتمع العربي، بتأثير غياب الفرق الواضح بين عملية «التحديث: Modernization» وعملية «التغريب: Westernization». وهكذا فإن مجموعات القيم والمعتقدات العربية الأصيلة لم تخضع لعملية «تمثيل» أو تحديث أو تعديل.. وإنما على العكس من ذلك بدأت تتساقط، أو على الأقل تحل محلها قيم ومعتقدات أخرى دخيلة على القيم والمعتقدات العربية الأصيلة، سواء الموروثة منها أو المكتسبة في عصر الثورة.

٢ـ أبدية السلطة

تبغي الإشارة هنا إلى الثبات شبه الكامل لرئيس الدولة ـ ملك أو رئيس أو أمير ـ وأحيانا للرجل الثاني في الدولة، على الرغم من كثرة التعديلات الدستورية والوزارية والبرلمانية، التي تعد أحيانا «أداة» لتحقيق مثل هذا الثبات. وليس هناك اعتراض من حيث المبدأ على مثل هذا الثبات شبه الكامل لرئيس الدولة، بل إنه قد يكون مطلوبا لمواجهة التحديات القومية والحضارية وتحديات بناء الدولة القومية الحديثة. ولكن مصدر الاعتراض الأساسي ينبع من عدة اعتبارات:

أولها: اعتماده على الدعامة العسكرية أساسا، سواء بالشكل المباشر أو من خلف الستار، فضلا عن شبكة معقدة من أجهزة الأمن. ومن ثم عدم تهيئة الظروف اللازمة لبناء المؤسسات وإنماء قواعد الممارسة السياسية بشكل يكفل انتقالا سلميا ودستوريا للسلطة.

وثانيها: الدور الطاغي الذي أصبحت تمارسه مؤسسة الرئاسة في هذه النظم، ليس فقط من خلال سلطات «الرئيس» الرسمية والفعلية، وإنما أيضا من خلال رجال مكتبه وشبكة واسعة من المستشارين والمسؤولين وغير

المسؤولين، إلى جانب «الحرس الجمهوري» أو «الحرس الملكي» أو «قوات البادية»، فضلا عن تبلور شعور يقيني لدى بعض هؤلاء الحكام بأن لهم على مواطنيهم وصاية سياسية مستمدة مما يرون عليه هؤلاء المواطنين من حال التخلف والقصور.

وثالثها: إن مشكلة الجيش وأجهزة الأمن عموما تأخذ أهميتها الحقيقية من «ظاهرة أبدية السلطة»، فلا شك أن الظاهرة العسكرية قد استمدت جانبا أساسيا من أسبابها من هذه الظاهرة نفسها، وبخاصة أن معظم النظم العربية كانت تنتمي إلى نمط الملكيات الوراثية، جنبا إلى جنب مع انعدام وسائل تغيير هذه النظم بشكل سلمي. ويلاحظ أن صعود النخبة العسكرية إلى السلطة، يقترن أيضا بالظاهرة نفسها، بالإضافة إلى أن القوى العسكرية تصبح هي الدعامة الأساسية والمباشرة لفرضها، ولذلك فإن التهديدات التي يتعرض لها النظام السياسي والمجتمع كله تصبح غاية في الخطورة.

ورابعها: احتمالات العنف السياسي المرتبطة بشيوع مثل هذه النواحي، حيث لا أمل في تداول السلطة بشكل منظم، وحيث تتجسد أساليب تغيير الحاكم في الوفاة، الطبيعية أو غير الطبيعية (محاولات الاغتيال)، أو في التدخل العسكري والأساليب الانقلابية إجمالا.

وبالتالي يمكن القول إن المنهج الحقيقي لتلافي الأساليب الانقلابية وأعمال العنف السياسي يصبح فعالا حين يكون هناك تداول حقيقي للسلطة. فهذا التداول يؤدي إلى تحقيق التمايز بين أمور عدة تتعرض في الوطن العربي، وفي العالم الثالث عموما، إلى عملية اختزال مستمر، فالشعب أو الوطن يختزل إلى الدولة، والدولة تختزل إلى الحزب، والحزب يختزل إلى الرئيس. وهكذا لا يبقى هناك مجال للتمييز بين سياسة الدولة كسياسة وطنية عليا، وبين السياسة اليومية كما تمارسها الأحزاب، مما يمكن أن يكون موضع تداول. لماذا لا تحدث في الدول الغربية ـ مثلا ـ انقلابات عسكرية؟ ولماذا تظل فرنسا ـ مثلا ـ بدون وزارة في وقت من الأوقات لمدى شهرين، ومع ذلك لا يشعر المواطن بأي مشكلة؟ إن ذلك يرجع، إلى حد كبير، إلى ان الإدارة العامة مستقلة تماما، أو إلى حد كبير جدا، إزاء التركيب السياسي الأعلى؛ أي أن تداول الحكم هو الذي يفسر تدعيم وجود الإدارة، وتدعيم حياد الجيش وابتعاده عن السياسة، وبالعكس فإن الاتجاه إلى أبدية السلطة وتركيزها، يفرض زيادة وزن الجيش وأجهزة الأمن عموما.

٣ـ دولة القانون.. الحاضر الغائب

في إطار ما تقدم بشأن الترابط الوثيق بين السياستين الداخلية والخارجية يكمن تفسير كثير من ظواهر السياسة العربية، وتحديد عناصر الخصوصية التي تنفرد بها [١٢٠].

أـ أزمة المؤسسات

من المعروف أن الدول العربية تفتقر عموما إلى المؤسسات الحديثة، سواء في إطار السياسة الداخلية أو السياسة الخارجية. ومن هذا المنظور يمكن تفسير ظاهرة تعامل الدول العربية مع الجامعة باعتبارها تمثل مؤسسة النظام العربي، وتعامل هذه الدول فيما بينها داخل هذه المؤسسة. فالجامعة كتنظيم إقليمي هي بحكم التعريف مؤسسة، وكمؤسسة لا بد أن تخضع لعدد من الشروط التي يجب توافرها في أي مؤسسة، وأن يكون لها نظام وقواعد وإجراءات للعمل، وأن تتوافر لها خبرات مارست العمل المؤسسي. ولكن واقع الأمر يشير إلى أن معظم الدول العربية تفتقر في نظمها الداخلية إلى مؤسسات. وكذلك كانت حال الجامعة، على مدار العقد الأول من عمرها على الأقل.

وفي الوقت نفسه لم يكن لدى معظم الدول المؤسسة أجهزة يمكن أن يطلق عليها بالدقة الواجبة وزارات خارجية بالمعنى المتعارف عليه في الدول المتقدمة، أو حتى بالمعنى المتعارف عليه في الدول الأقدم عهدا بالاستقلال كمصر والعراق. لذلك كانت الجامعة أمرا غير مألوف. وأثار التعامل معها مشكلات لم تكن الدول مؤهلة لها، كذلك لم تكن الجامعة ذاتها مؤهلة للتعامل مع دول لا توجد فيها مؤسسات. بدا هذا الأمر في غاية الوضوح عندما صاغ الآباء المؤسسون ميثاق الجامعة، إذ خلا النص على دور الأمانة العامة ودور الأمين العام تحديدا من أي تفاصيل بشأن هيكل المؤسسة أو مهامها. وحين جاء دور مجلس الجامعة ليضع لائحة داخلية للأمانة العامة، وخصوصا لدور الأمين العام، تفجرت الخلافات بين الدول الأعضاء. لقد أصر الأمين العام على الحصول على صلاحيات واسعة تمكنه من تمثيل الجامعة في الخارج، وحقه في لفت انتباه الدول الأعضاء إلى مصادر التوتر التي قد تهدد العلاقات بينها، واستند في هذا الإصرار إلى موقعه لدى الرأي العام العربي، ودرايته وخبرته بالواقع العربي ومشكلاته، وإلى أن وظيفته تتجاوز المهمة الإدارية التي نص عليها الميثاق، وتصر عليها دول أعضاء في مقدمتها العراق.

وإذا كان هذا الخلاف يعبر، في أحد جوانبه، عن رفض الدول الأعضاء أن يتمتع الأمين العام بصلاحيات مؤسسية وتمثيلية تتجاوز حدود وظيفته الإدارية، وهو المبدأ الذي كانت تطبقه الدول الأعضاء في هياكلها السياسية الداخلية ـ حيث المركزية الشديدة، وحيث احتكار القرار السياسي في أيدي فرد أو مجموعة صغيرة من السياسيين ـ فإنه يعبر، في جانب آخر، عن مشكلة التراوح بين الدولة والأمة؛ فالنظم السياسية كانت تريد تأكيد سيادتها، بينما أراد الأمين العام توسيع صلاحياته استنادا إلى مبدأ تمثيل الأمة، وليس تمثيل مجموعة الدول التي تتكون منها الجامعة.

إن غياب المؤسسات، أو ضعفها، في الدول الأعضاء في الجامعة، سواء عند مرحلة التأسيس أو في بقية المراحل، أدى إلى مجموعة من النتائج، يأتي في مقدمها ما يأتي:

(١) عدم التحمس لإنشاء مؤسسة إقليمية، أو لدعمها في مراحل لاحقة، بسبب الافتقار إلى الوعي المؤسسي والتنظيمي.

(٢) حرمان الجامعة من عناصر على درجة من الكفاءة التنظيمية، بخاصة مع عدم توافر مثل هذه العناصر لدى الدول الأعضاء. ولهذا كثيرا ما استندت ترشيحاتها إما إلى الرغبة في المجاملة، أو الرغبة في التخلص من شخصيات بعينها.

(٣) عدم الثقة في المؤسسة الإقليمية، ليس فقط لاحتمال أن تقوم بدور فوق قطري، ولكن أيضا لمجرد أنها تنظيم مؤسسي.

(٤) نشأة فجوات متسعة بين المؤسسة الإقليمية والأجهزة القطرية المسؤولة مباشرة عن التعامل مع هذه المؤسسة، بسبب غياب أو ضعف التنظيم المؤسسي في هذه الأجهزة. ويتضح هذا الأمر بجلاء من افتقار معظم وزارات الخارجية العربية لمدد طويلة إلى إدارات معنية بشؤون الجامعة، وانعدام وجود جهة معينة داخل القطر تتولى التنسيق بين مختلف أنشطة الأجهزة ـ إن وجدت ـ المهتمة بقطاعات العمل العربي المشترك. وهذه إحدى أهم المشكلات الراهنة في التعامل بين الدول الأعضاء والجامعة.

ب ـ مركزية صنع القرار

ترتبط بقضية المؤسسات قضية أخرى لا تقل أهمية، وهي قضية المركزية الشديدة في صنع القرار في معظم الدول العربية. القاعدة العامة في العمل السياسي العربي الداخلي والخارجي ـ كما تقدم ـ هي احتكار فرد، أو فرد مع

مجموعة صغيرة جدا، لعملية صنع واتخاذ القرار السياسي. وتزداد هذه المركزية في اتخاذ القرار حين يتعلق الأمر بالسياسات الخارجية تجاه دول أو قضايا عربية. فالملاحظ في أكثرية الدول العربية أن القرار السياسي في شأن عربي هو من اختصاص الحاكم، سواء كان ملكا أو رئيسا. هذا الوضع كانت له آثار متناقضة في العمل العربي المشترك، وخصوصا في أداء الجامعة كتنظيم إقليمي. فمن جانب أدت هذه المركزية إلى بطء التقدم في إنجازات الجامعة، وتعطيل تطوير مهامها وشل فاعليتها في معالجة قضايا مهمة مثل النزاعات العربية. ففي كثير من الأحوال كان اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب يتعطل بسبب عدم توافر التفويض أو الاختصاص للوزير أو المندوب للموافقة أو الاعتراض على مشروع قرار. ومن جانب آخر أدت هذه المركزية إلى تضارب وتداخل اختصاصات المنظمات العربية المتخصصة بسبب عدم وجود أجهزة داخلية، على مستوى أقل من مستوى القصر الملكي أو قصر الرئاسة، تقوم بالتنسيق بين مختلف قطاعات الدولة المنشغلة أو المهتمة بالعمل العربي المشترك.

ولكن من ناحية أخرى كان لهذه المركزية أثران إيجابيان في مسيرة العمل العربي المشترك: أولهما: إنه على رغم عدم وجود التفويض لمندوبي الدولة العربية في اجتماعات المجالس واللجان، استطاع المندوب اتخاذ القرار المناسب في الكثير من القضايا، متصورا أنها تدخل ضمن اختصاصه وحدود التفويض المخول له، كما أن المندوبين بسبب غياب التفويض الشامل سكتوا على ممارسات تحولت مع مرور الوقت إلى أعراف وقواعد سلوك داخل الجامعة. وثانيهما: إن هذه المركزية سمحت للأمين العام ولأعضاء الجامعة بالتدخل لدى الملوك والرؤساء بأشخاصهم لتمرير موضوع أو قرار، أو لتهدئة نزاع، متجاوزين بذلك وزراء خارجيتهم وأجهزتهم البيروقراطية.

ج ـ قصور الخبرات السياسية

هذه المركزية، مرفقة بواقع ضآلة حجم النخب السياسية الحاكمة في الدول العربية، تسببت في ضيق نطاق الخبرة السياسية في الشؤون العربية، وثبات وتصلب المواقف والسياسات العربية. فالمعروف عن النخب السياسية العربية أنها تكاد تكون محصورة في مجموعة معينة، يعاد تدويرها من وزارة إلى أخرى، أو من وزارة إلى مناصب غير وزارية، ومن هذه المناصب تعاد إلى

الوزارة. ومن المعروف عنها أيضا أنها في أغلبية الأحوال تتسع رأسيا ولا تتسع أفقيا؛ فالتجنيد للنخب العربية يجري بأساليب معينة تضيق من وصول عناصر جديدة من خارج دائرة السلطة ونخبتها، مثل القرابة، والشللية. ينتج عن هذا أن السياسة المتبعة من المركز، شخص الملك أو الرئيس، تصبح قاعدة للعمل السياسي، يتوارثها الأقرباء وأعضاء الشلل المنضمون حديثا إلى النخبة. وبالتالي لا يوجد ما يسمح بأن يستفيد العمل السياسي من أفكار أو آراء أطراف جديدة. وقد أدى هذا إلى أن أي مصالح قومية تحاول ان تضغط من أجل تغيير أو تطوير في السياسات العربية أو في العمل العربي المشترك، لا بد أن تصطدم بجدار الثوابت التي يضعها مركز صنع القرار ونخبته غير المتجددة. كذلك الأمر فيما يتعلق بمختلف قطاعات المجتمع المدني الأخرى؛ ففي معظم المجتمعات العربية لا توجد مراكز متعددة للتأثير المستقل، ولا توجد أحزاب سياسية، وإذا وجدت فهي بعيدة كل البعد عن مجالات التأثير الحقيقي. ولذلك يظل اهتمامها بقضايا معينة في السياسات الخارجية اهتماما يتصف بالعمومية، لأنها لا تطمع، بل ولا تفكر، في أنها ستتحمل يوما مسؤولية إدارة شؤون السياسة الخارجية. الشيء نفسه ينطبق على نقابات العمال، فأغلبها يخضع لسيطرة كاملة من الدولة. وعلى رغم وجود شبكة علاقات عربية متسعة تضم عددا كبيرا من التجمعات الأهلية والنقابية وتربط بينها، إلا أن التجربة تؤكد أن معظم أطراف هذه الشبكة استخدمتها الحكومات العربية لخدمة توازناتها وخلافاتها العربية، وأقلها يحاول الضغط على الحكومات في اتجاه عمل عربي مشترك.

هذه السمات جميعها تكاد تشترك فيها معظم الدول العربية. وكلها تؤدي بصفة عامة إلى ثبات نسبي في مواقف وأساليب الدول في إدارة علاقاتها العربية. وجميعها تدعمه حقيقة أن هذه النظم السياسية العربية تزعم استنادها إلى مبدأ الرضاء العام، كأساس للحكم. وهو المبدأ نفسه الذي يستند إليه ميثاق جامعة الدول العربية. ولكن بينما يضمن هذا المبدأ حق الدول الأقل حظا في النفوذ والقوة في المحافظة على استقلالها وسيادتها في مواجهة الدول الأوفر حظا، وبينما يمنح هذه الدول الأقل حظا ما يشبه حق النقض على قرارات مجلس الجامعة وقرارات القمة، فإنه في الشؤون

الداخلية العربية يلغى هذا الحق لفئات الشعب وتنظيماته الاجتماعية وقطاعات مجتمعه المدني، ويؤكد ويدعم سلطة الطرف الأقوى، وهو الحاكم الفرد أو/الحزب الواحد، أو النخبة السياسية الحاكمة.

د ـ مأزق القانون

لا شك أن من أهم شروط الدولة الحديثة وجود قواعد قانونية يلتزم بها الحاكمون والمحكومون على حد سواء. وتبدأ الدولة القانونية أولى خطواتها بوضع دساتير وسن قوانين، بينما تدل ممارسات معظم الدول العربية ـ ودول العالم النامي ـ على أن الدساتير والقوانين معطلة، أو تطبق بطريقة انتقائية وعشوائية.

إن احترام الدولة لدساتيرها وقوانينها بالنسبة إلى سياساتها الداخلية ينعكس سلبا أو إيجابا على سياساتها الخارجية. فمن ناحية أولى تقوم السياسة الخارجية على أهداف ومبادئ تجد أصولها في التوجهات الأساسية للدولة، وهي التوجهات التي تعتمد بدورها على الدستور. ومن ناحية ثانية تعتمد السياسات الخارجية على أساليب وأدوات وقواعد سلوك لا يجوز أن تتناقض مع القواعد التي يتضمنها القانون العام في الدولة.

ومن ناحية ثالثة فإن السياسة الخارجية تترجم نفسها في نهاية المطاف في شكل معاهدات واتفاقات، أي في شكل التزامات قانونية. فإذا لم يكن المجتمع وقياداته مؤهلا بالقدر الكافي لتنفيذ الالتزامات القانونية المترتبة على دستور الدولة وقوانينها الداخلية، فالمنطقي أن يتسرب الشك إلى قدرة موظفي هذه الدولة، وإلى نوايا قادتها، على تنفيذ التزاماتها القانونية الخارجية. كذلك فإن النظرة إلى القانون على أنه ملجأ اختياري للسلطة، أو أنه يمكن لفئة أو أفراد من الشعب تجاوزه وتخطيه، تجعل المشتغلين بالعمل السياسي الدولي أقل إصرارا على التمسك بنصوص المعاهدات، وتجعلهم يتمسكون بأجزاء منها تناسب قياداتهم أو دولهم أو تناسب قضية معينة، ولا يتمسكون ببقية الأجزاء.

في هذه الدول تحل الأعراف والممارسة محل النص الدستوري والقانوني في الأولوية. وإذا تعارض العرف، أو مصلحة السلطة، مع النص الدستوري والقانوني، انحازت السلطة إلى الأعراف أو إلى الإكراه، أي إلى الممارسة المتكررة حتى تصبح عرفا. ومع تطور المشكلات الخارجية والداخلية تبين أنه

لا يوجد في القانون أو في الأعراف ما يفيد في التعامل مع هذه المشكلات. حينئذ يعود الأمر إلى دور الحاكم وعلاقاته الشخصية بالأطراف الأخرى. وهذا الوضع هو غالبا ما حدث عندما تدارس الحكام العرب مسألة إنشاء منظمة إقليمية عربية. لم توجد دساتير في عدد من الدول المؤسسة تحدد أهداف هذه الدول وطموحاتها الخارجية، وخصوصا ما يتعلق بانتماءاتها العربية. ولم توجد قوانين تحدد أسبقية الميثاق على القوانين الداخلية. ولم يوجد عرف يستند إليه الحكام في وضع أسس لتفاعلهم فيما بينهم. فالذاكرة العربية لا تحمل سوابق من هذا النوع، وفي الواقع لم توجد سابقة دولية أخرى مثل قيام منظمات إقليمية مشابهة. وحتى عندما تعددت الدساتير، وصاغت دول أكثر عددا قوانين داخلية، ظل الاحتكام إلى العرف، أو بناء العرف الجديد بالممارسة، هو الأساس الذي يسبق الاحتكام إلى النص.

وهنا ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن النص يعني التزاما تعاقديا، يخشاه قادة الدول حديثة النشأة لأنه يضع قيودا على السلطة المطلقة التي يتمتعون بها. وميثاق الجامعة وقرارات مجالسها تدخل ضمن دائرة هذه الالتزامات التعاقدية. أما الممارسة فتحمل معنى التراضي وصولا إلى الرضاء العام. وهكذا حدث التكيف: تكيف نظم حكم سلطوية مفتقرة إلى خبرة المؤسسات، وإلى الخبرة التنظيمية، وإلى التجربة العميقة في سياسات التنظيم الدولي، وتعاني من ضعف الأسس الدستورية والقانونية، مع تنظيم إقليمي له دستور، ويفرض التزامات قانونية. فقد لجأت الدول إلى الممارسة لتتخلص من قيود النص. والأمثلة عديدة، أهمها قرار تعليق عضوية مصر الذي اتخذته قمة بغداد في عام ١٩٧٨، وقرار إعادتها الذي اتخذته قمة الرباط في عام ١٩٨٩. كلاهما لا سند له في الميثاق. ولكن هناك تطورات أخرى شهدتها الجامعة، وضعت ما يشبه الميثاق العرفي من خلال الممارسة، وهذه التطورات وغيرها ـ وبعضها من صميم مهام التنظيم الدولي عموما والإقليمي خصوصا ـ جرت خارج إطار الميثاق، واكتسبت شرعيتها بالممارسة بعيدا عن النص، وفي بعض الأحيان تفاديا للنص.

هـ ـ غياب الشفافية السياسية

كذلك تفتقر النظم العربية إلى الشفافية السياسية؛ بمعنى أن يتم العمل السياسي في العلن قدر الممكن، بحيث يمكن التنبؤ بمساره، ومعرفة نواياه وأهدافه. هذا الافتقار إلى الشفافية السياسية يعود إلى عدد كبير من

العناصر، أهمها الطبيعة الاستبدادية غير الديموقراطية والمغلقة لهذه النظم. يدعم هذا الافتقار إلى الشفافية عدم وجود مؤسسات تشريعية، أو وجود مؤسسات تشريعية ضعيفة، وانعدام حرية الصحافة والقيود المفروضة على الحريات بشكل عام، وعدم وجود أي أحزاب فاعلة. وفي غياب الشفافية لا تتداول المعلومات، ولا يوجد تدفق منتظم لها، ولا يوجد تنظيم وتوثيق عصري للوثائق الرسمية واجتماعات المجالس الحكومية. وإذا غابت هذه الأمور، وحل الضباب أو العتمة محل الشفافية السياسية، أصبح من المستحيل وضع نظام للمحاسبة السياسية. هي إذن دائرة مغلقة، في مركزها يوجد شخص الحاكم أو النخبة المحدودة، وتدور الدائرة حول نقاط تنتهي عند نقطة البداية، وهي شخص الحاكم ونخبته المحدودة.

رابعا ـ الجماهير العربية

في إطار تحليل الأزمة الاستراتيجية العامة التي يتعرض لها الوطن العربي على مختلف المستويات، تبدو الجماهير العربية غائبة عن الصورة. إن هذه الجماهير غائبة عن الفعل السياسي، وهي أيضا غائبة عند التحليل والتفسير والاستشراف، وبالتالي عند تقرير عوامل الاستمرار وعوامل التغير.

ولا شك أن حدثا جسيما يتعرض له كيان اجتماعي ـ سياسي سوي يستوجب رد فعل موازيا عمقا وتأثيرا. ولذلك فإن غياب رد الفعل العربي العام تجاه الأحداث الجسيمة التي تعرض لها الوطن العربي ـ وتوقع استمرار هذا الغياب ـ يمثل عنصرا أساسيا في تأسيس فترة الانحسار العربي.

١ ـ أسباب الغياب.. و التغييب

وفي محاولة رصد أسباب هذه الحال الجماهيرية العامة، وتحديد عوامل الاستمرار وعوامل التغير في الوقت نفسه، تمكن الإشارة إلى العناصر الآتية:

أ ـ ضياع الهدف القومي بتأثير الصدمات والاختيارات الجديدة في المنطقة العربية، وبالذات من جانب مصر (تصفية الناصرية، الانفتاح، كامب ديفيد... إلخ)، والسعودية (الخيار الإسلامي، دور النفط)، وسوريا (مأزق لبنان)، والعراق (غزو إيران، غزو الكويت)، ومنظمة التحرير الفلسطينية (أوسلو... وما بعد).

ب ـ طبيعة الدور المصري في الوطن العربي، فمنذ مطلع القرن ومصر تقوم بثلاثة أدوار أساسية: التحديث، التوحيد، التأمين. وعندما اختفى هذا الدور المركزي لم يكن من المتصور بروز بديل تلقائي يؤدي وظائفه. وإذا تدهورت قاعدة النظام نفسها، فإن بقية الهياكل لا تستطيع الصمود بمفردها، وإذا انفلتت فإن النظام يصبح بلا مركز وبلا قاعدة، ويتفكك.

ج ـ مأزق الدولة القطرية وعجزها عن الوفاء بوظائفها الأساسية، وكلما اشتد العجز تعاظم استئسادها على مواطنيها. لقد أصبح العنف والعنف المتبادل هو لغة الخطاب السياسي بين مجموعات النخبة الحاكمة وشعوبها، وبين هذه المجموعات بعضها ببعض. كما أصبحت الهيمنة الخارجية والتبعية للغرب هي لغة الخطاب الدولي بين كل نخبة حاكمة قطرية والولايات المتحدة، حتى من قبل «انفرادها» بقيادة النظام العالمي.

د ـ النفط والغرب، لا شك أن العوامل الخارجية لها أهمية خاصة في تأسيس فترة الانحسار العربي، ولا شك أيضا في أهمية الدور الذي لعبه النفط كتعبير عن ذاته، وكتعبير عن العوامل الخارجية. ولا شك أيضا في أهمية الدور الذي لعبته عملية الهجرة تجاه منابع النفط في سلب إمكانات التغيير الاجتماعي ـ السياسي من بعض البلدان العربية ذات الدور المتميز وفي مقدمتها مصر.

هـ ـ ظاهرة «إجهاد المعادن» METAL FATIGUE، إذ يمكن القول إن الجماهير العربية أصيبت بنوع من «إجهاد المعادن» ـ (الذي يفسر سقوط بعض الطائرات نتيجة لتفاعلات غير معلومة بين الفلزات المكونة لأجسامها، دون أي سبب آخر معلوم) ـ بسبب طول مرحلة النضال بما رافقها من «توتر ثوري»، فضلا عن الصدمات المختلفة التي تعرضت لها، مثل صدمة ١٩٦٧، ورحيل جمال عبدالناصر، والحرب الأهلية اللبنانية، وكامب ديفيد، وحروب الخليج، واتفاقية أوسلو، بخاصة مع غياب قيادة قادرة على التوجيه وعلى التوحيد.

وفي ظل هذه الحال الجماهيرية العامة، التي ساهمت في صنعها، وتساهم في استمرارها، أطراف عربية ودولية عديدة، كان من الممكن للسادات ـ مثلا ـ أن يتخذ قراره الخطير «مطمئنا» إلى رد الفعل العربي. لقد أكدت زيارة إسرائيل أن عقيدة النظام العربي تتعرض لانتكاسة خطيرة.

فالقرار في حد ذاته لم يكن من الممكن اتخاذه إلا في ظل حال جماهيرية محددة، تعبر تعبيرا صادقا عن نتائج انحسار التيار القومي، إذ كان القرار، على الرغم من كل المتغيرات الإقليمية والدولية التي ساهمت في الإعداد له، يمثل تجاسرا على واحد من أهم مشروعات الحكم في الأقطار العربية، ومصادر شرعيتها في الوقت نفسه.

وعندما وقع الغزو العراقي للكويت ـ و بعد تدفق القوات العربية والأجنبية، بخاصة الأمريكية، إلى السعودية وغيرها من دول الخليج ـ عمد صدام حسين إلى تفجير كل مخزون الإحباط التاريخي المتراكم لدى الجماهير العربية، واستطاع تعبئة قطاع مؤثر منها، ورفع توقعاته إلى عنان السماء حين طرح شعارات ترتبط بالقضية الفلسطينية، وبعدالة توزيع الثروة العربية، وفساد نظم الحكم في الخليج، وتعثر التنمية العربية نتيجة للتبعية للغرب، وفقدان الأصالة الحضارية بفعل عداء الغرب التاريخي للإسلام... إلخ.

ولكن الهزيمة المروعة للقوات العراقية، وعلى النحو الذي شاهدته الملايين على شاشات التلفزيون، ثم الدهشة الفائقة التي أصابت تلك الملايين وهي تسمع وتقرأ عن القرارات التي يصدرها مجلس الأمن ويقبلها العراق، كل ذلك أحدث نقلة نوعية في الإحباط لدى تلك الجماهير، دفعت بها إلى المزيد من السلبية وإلى الاختزال الشديد في تحديد الهدف الاستراتيجي، شعبيا، للصراع العربي ـ الصهيوني، وللصراع العربي ـ الغربي إجمالا.

وهكذا فإن الجماهير العربية وجدت نفسها في حيرة بالغة إزاء ما ترتب على الغزو من عواقب وخيمة على الأمة العربية كلها، كما وجدت نفسها أكثر حيرة، ما بين رفض تصديق ما حدث، إلى الانهيار من روع ما حدث، وكلها مواقف تجعلها غائبة عن الوعي، وليست فقط في حال من الشلل والسلبية. ثم تكرر الأمر، بطريقه أكثر مأساوية، مع غزو العراق ذاته، واحتلال أراضيه.

ولننظر الآن، إلى الوطن العربي «من الداخل»... إننا سنجد أنه تغلفه موجة ضباب لا حدود لها. فكل بلد أصبح منعزلا عن البلد الذي يجاوره، وكل بلد يركز على «جماهيره» بكل وسائل السيطرة؛ بدءا من أجهزة الإعلام، وما تعجز عنه هذه الأجهزة تكمله أجهزة القمع وأجهزة الأمن. وبالتالي فإن «الجماهير»، نظرا لرغبتها في عدم الاصطدام بأجهزة القمع والأمن، أصبحت مستغرقة في «مخدر» الإعلام. لقد أصبحت في «غيبوبة» إجبارية

واختيارية معا. لقد كان من المطلوب «تغييب» هذه الجماهير، فاختارت هي «الغيبوبة»، لأن «التغييب» رغما عنها يعني الاصطدام بأجهزة القمع والأمن، فتصبح «الغيبوبة» نوعا من الهروب. وهكذا، فقد أصبحت هناك جماهير عريضة ضائعة في الوطن العربي، تبحث عنها فلا تجدها.

وهنا يبرز سؤال مهم لا بد من التنبيه إلى خطورته: ما هي الوسائل التي تساعد هذه «الجماهير» على أن تعي وتتفهم ما حولها؟ أليس غريبا أن الوطن العربي يتلقى توجيهه السياسي وإعلامه ومعلوماته ـ فضلا عن صحافته المقيدة وتلفزيوناته المخترقة ومشكلاته الغذائية ـ من ثلاث محطات إذاعية أجنبية : مونت كارلو والإذاعة البريطانية وصوت أمريكا، وهي في غنى عن «التعريف»؟ أليست هذه هي القوى الموجهة للرأي العام العربي؟ ومعنى ذلك أن الرأي العام العربي، بخاصة الطلائع المثقفة منه ـ وهو فاقد الثقة فيما حوله، ويعيش في نمط حياة واستهلاك غريب جدا على مرحلة تطوره ـ حتى عندما تواتيه لحظات «صحوة»، فإنه يلجأ إلى هذه «الجهات» ليتلقى أخباره ومعلوماته!

ولا بد هنا من الإشارة إلى أن التوصيف السابق لرد الفعل الجماهيري لا يحوي في طياته أي إدانة للشعب العربي. فلهذا الموقف الشعبي السلبي أسباب موضوعية، سيسجلها التاريخ ضمن «إنجازات» الأنظمة، التي استفادت فيها، بكفاءة وفاعلية، من الخبرة والتكنولوجيا الأجنبية، إضافة إلى الإبداع المحلي، وبخاصة في مجالات الأمن والإعلام.

ويعبر هذا الموقف، في جانب منه، عن مأزق الدولة القطرية، وعجزها عن الوفاء بوظائفها الأساسية. وكلما اشتد العجز تعاظم استئسادها على مواطنيها. لقد أصبح العنف والعنف المتبادل هما لغة الخطاب السياسي بين الحكام والشعوب. كما أصبحت الهيمنة الخارجية والتبعية للغرب هما لغة الخطاب الدولي بين كل نخبة حاكمة قطرية والولايات المتحدة، حتى من قبل «انفرادها» بقيادة النظام العالمي.

وفي استشراف آفاق المستقبل، يمكن القول إن تغييرا جوهريا لا بد أن ينبع من جذور شعبية جماهيرية، ولذلك فإن الأساس الذي يستند إليه توقع استمرار الانحسار هو رد الفعل الجماهيري السلبي، تجاه الأحداث الجسام التي تعرض لها الوطن العربي طوال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي،

في ضوء ما اتضح من أهدافها ونتائجها. ليس رد الفعل ذاته، ولكن باعتباره مؤشرا أكيدا إلى غياب الشعب العربي عن ساحة العمل. لقد نجحت الجهود الدؤوبة لتغييب الجماهير العربية عن الفعل السياسي. وهذا وضع قد لا يتغير بسرعة، وهو لا بد من أن يتغير في الأجل الطويل، ولكن هذا يحتاج إلى تطور اجتماعي ـ سياسي يستغرق عدة سنوات على الأقل.

٢ ـ بشائر العودة... و رد الاعتبار

في ضوء المحددات الأساسية السابقة، يمكن القول إن «حال الجماهير العربية» على مدار العقد الماضي، بخاصة اعتبارا من منتصف ذلك العقد، شهدت مجموعة من المؤشرات والتوجهات ذات الأهمية في مجال «عودة» الجماهير العربية إلى المسرح السياسي.

بداية يمكن رصد توجه رسمي مهم ينطوي على «رد الاعتبار» إلى الجماهير العربية، ودورها، حتى في مساندة سياسات الحكام أنفسهم.

وفضلا عن ذلك، فإن توجهات الحكومات الإسرائيلية وسياساتها ـ بما تمثله من استفزاز واستنفار للجماهير العربية ـ دفعت الحكومات العربية دفعا في أكثر من قطر، إلى إطلاق قوى المجتمع المدني ومنظماته للتعبير عن رفضها للصهيونية وللمستوطنين وللتطبيع، ولذلك النوع من «السلام»! وفي الداخل لم تعد الحكومات العربية تمانع أو تضع العراقيل في طريق اجتماعات مماثلة، بل إن «صحف» تلك الحكومات لم تجد مفرا من الاستجابة، ليس فقط لتوجهات الرأي العام، وإنما أيضا للمأزق الذي يتعرض له الحكام أنفسهم.

وفي ذلك المناخ فإن قوى المعارضة العربية القومية، المنظمة وغير المنظمة، وجدت فرصة أفضل لعرض أفكارها، وتقديم نقدها الشامل لمناهج «الحكام» ومخاطر السياسات الجارية، بحكم النتائج التي تمخضت عنها، سواء في المجال السياسي أو في المجال الاقتصادي. ولذلك يلاحظ أن القوى غير الرسمية العربية ـ اتحادات ونقابات وأحزاب وجمعيات ـ وجدت في تطورات ومتغيرات العقد الماضي تأكيدا للمواقف العربية القومية.

ومن المهم أن يلاحظ في هذا الإطار أن حركة الجماهير العربية ـ المنظمة وغير المنظمة ـ تعطي مؤشرات مهمة من زاوية النظرة المستقبلية للنظام العربي. فقد شهد مطلع الألفية الثالثة تحولات وتطورات مهمة على صعيد

العلاقات العربية ـ العربية، والعمل العربي المشترك، وتفاعلات النظام العربي. والأهم من ذلك، أن هذه التحولات والتطورات لعبت دورا جوهريا في إعادة الاعتبار إلى المجتمع المدني العربي، وإخفاق محاولات تغييب وتحييد الرأي العام العربي عن القضايا الرئيسية للأمة العربية.

ولا شك أن تحرير الجنوب اللبناني من الاحتلال الإسرائيلي يعتبر في مقدم هذه التحولات والتطورات، فهو إنجاز تاريخي بكل معنى الكلمة، يمكن أن يترك بصماته ليس فقط على مستقبل هذا البلد الصغير، لبنان، بل يمكن أيضا أن يؤسس معادلات إقليمية جديدة، إذا كانت هناك قيادات قادرة على الاستفادة من تفاعلاتها، وعملت بحكمة وفعالية وبُعد نظر استراتيجي. إن النتيجة المنطقية لتراجع القوات الإسرائيلية واندحارها، في العقلية والذاكرة العربية، تتمثل في تأكيد القدرة والإمكانية النظرية والعملية على ردع إسرائيل وتحجيم طموحاتها، إذا وُجدت الظروف المناسبة، والقوى التي تملك الإرادة والعزيمة على قبول التحدي، ودفع تكاليف المواجهة.

وبغض النظر عن صعوبة أو حتى استحالة تكرار أو تصدير النموذج اللبناني في مسارح عربية أخرى، بخاصة على الساحة الفلسطينية، يبدو أن إنجاز المقاومة اللبنانية الإسلامية أعطى زخما لثقافة المقاومة في الشارع العربي، تجسد مليا في انتفاضة الأقصى في أواخر سبتمبر ٢٠٠٠، بعد فشل مفاوضات قمة كامب ديفيد الثانية، وذلك كرد فعل شعبي غاضب على تصور ما حاولته هذه القمة ـ تحت الرعاية الأمريكية ـ من فرض تسوية نهائية على السلطة الفلسطينية، تتخلى فيها عن سيادتها على القدس، بما فيها الأماكن الإسلامية والمسيحية، وعن حق العودة للاجئين، وعن أجزاء من الضفة الغربية تضم الكتل الاستيطانية الكبيرة، بالإضافة إلى التنازلات بشأن السيادة على الحدود والمياه والأمن للدولة الفلسطينية المستقبلية. بالفعل، كان هناك خوف حقيقي داخل صفوف النخبة الإسرائيلية والأمريكية من الاقتداء بالنموذج اللبناني في المقاومة داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة. بعد انكفاء القوات الإسرائيلية من جنوب لبنان، أبدى العديد من الكتاب والاستراتيجيين الإسرائيليين خشيتهم من انتقال عدوى المقاومة من لبنان إلى الأراضي الفلسطينية، وبخاصة إذا وصلت المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية إلى طريق مسدود.

إن النقطة التي ينبغي التشديد عليها تتعلق بذاكرة «الشارع العربي» أو الرأي العام العربي، حيث أدرك أن تحرير لبنان يشكل بديلا آخر ناجحا هو بديل المقاومة. لقد سادت الشارع العربي، بخاصة الفلسطيني، خلال الأيام الأولى للانسحاب الإسرائيلي، دعوة من معظم القوى الفلسطينية الشعبية، الإسلامية والقومية، إلى الاقتداء بالنموذج اللبناني الذي انتهج سياسة مقاومة الاحتلال الإسرائيلي.

ليس هناك من مصادفة في تزامن تحرير الجنوب اللبناني، والخروج المذل لجيش الاحتلال الإسرائيلي من البلد الصغير، مع اندلاع انتفاضة الأقصى، وتزايد الوعي القومي لدى شرائح واسعة من الشعوب العربية. وتكمن أهمية الانفجار الهائل في الشارع العربي في أنه يعبر، ليس فقط عن تراكم الإحباطات عند الشعوب العربية، بخاصة الفلسطينية، والفجوة الواسعة بين المواطن العربي من جهة، وبين السلطة والنظم الحاكمة من جهة أخرى، بل يعبر أيضا عن المخزون الأيديولوجي والحضاري، الذي لم يتجاوب بعد مع محاولات التغييب. يشكل هذا المخزون الأيديولوجي جزءا لا يتجزأ من عقيدة النظام العربي، التي تعلو وتخبو تجاوبا مع الظروف والأزمات التي تعصف بالمنطقة. مما لا شك فيه أن تحرير الجنوب اللبناني واندلاع انتفاضة الأقصى شحنا عقيدة النظام العربي وفجّرا مخزونه الأيديولوجي.

فعلى عكس الحكومات العربية التي لم تكن مستعدة للدخول في مواجهة مع الولايات المتحدة وإسرائيل، في ما يتعلق بمقترحاتهم لإنهاء الصراع العربي ـ الإسرائيلي، رفض الرأي العام العربي هذه المقترحات، واعتبرها محاولة جديدة لتصفية القضية الفلسطينية وحقوق شعبه المشروعة. إن انفجار الشارع العربي خير دليل على أن الشعوب العربية متقدمة على حكوماتها بشأن ماهية وطبيعة الخطوط العريضة للتسوية السلمية، وأكثر تصلبا والتزاما بالثوابت الوطنية والقومية. لقد فوجئت القيادات العربية الرسمية بغضب الرأي العام واشتعاله، واضطرت إلى محاكاة المد الشعبي بالإعلان عن عزمها على مراجعة النهج الذي سارت عليه مسيرة التسوية منذ توقيع اتفاق أوسلو عام ١٩٩٣. ولولا تأثير وضغط الرأي العام لما سارعت الحكومات العربية إلى مراجعة مواقفها السابقة، وعقد قمة طارئة للتعامل مع التطورات الدراماتيكية على الجبهة الفلسطينية.

وهكذا يمكن القول إن مطلع القرن الجديد شهد انفجار المخزون الأيديولوجي والحضاري على الساحة العربية، ملقيا بثقله على عملية صياغة القرار في المنظومة العربية، بخاصة تجاه مشاريع التسوية. ويمثل هذا الانفجار وتداعياته وتأثيراته نقلة نوعية في إقامة نوع من التوازن بين الحكومات العربية وشعوبها، وورقة تفاوضية في غاية الأهمية للذين يفاوضون، إذا أحسن استخدامها، كما تفعل إسرائيل باستمرار، حيث تجيد استثمار الرأي العام الإسرائيلي لتدعيم موقفها التفاوضي. لكن الأحداث ألقت بثقلها على الحكومات العربية ودفعتها إلى أخذ المشاعر الشعبية بعين الاعتبار، مع محاولة تطويعها وتطويقها ومنعها من الخروج عن السيطرة. فجأة اكتشفت الحكومات العربية، وبعض المراقبين، أن نعيهم لعقيدة النظام العربي، بخاصة بعد حروب الخليج المدمرة، كان مبالغا فيه. لقد أثبتت التطورات والأحداث منذ عام ٢٠٠٠ أن الشارع العربي حقيقة لا يمكن التقليل من أهميته أو إغفاله، وكثيرا ما يفرض ثقله وهمومه على السياسات العربية الرسمية، على الرغم من إرادتها ومقاومتها.

ليس معنى ما تقدم أن هذه «الحال الجماهيرية» تؤذن ببزوغ فجر جديد يلعب فيه الرأي العام العربي والمخزون الأيديولوجي دورا مؤثرا في صياغة القرار في المنظومة القطرية وتوجهاتها تجاه «عملية التسوية» والقضايا المهمة الأخرى. ولتوضيح ذلك يقتضي الأمر أن نطرح عدة أسئلة نقدية: هل هناك من آليات وقنوات تنظيمية، مؤسساتية تسمح للرأي العام العربي بالتعبير الحر عن أفكاره، وإيصال تلك الأفكار والرؤى إلى النخب الحاكمة؟ كيف يمكن الاستفادة القصوى من المد الشعبي وتنظيمه وتأسيس أطر قانونية - مؤسساتية لاستيعاب تفاعلاته وتحقيق طموحاته؟ ماذا يفسر ويشرح عدم قدرة القواعد الشعبية على الاستمرار في التعبئة والتركيز على الموضوعات الجوهرية التي تؤثر في بنية ومستقبل المنطقة العربية؟ لماذا ينفجر الشارع العربي وتنطلق المظاهرات الشعبية فجأة، وبالسرعة نفسها ينطفئ وهج وهدير الشارع وتختفي المظاهرات؟ لماذا وكيف نفهم هذا التذبذب في نبض الشارع العربي؟ في غياب الأطر المؤسساتية - التنظيمية، يفقد الشارع العربي قدرته على التأثير والتفاعل، ويسهل على النظم الحاكمة امتصاص انفعالاته وتشتيتها وتفتيت تطلعاتها. والسؤال الإجمالي الذي يطرح نفسه هو: إلى أي

درجة استطاع الرأي العام العربي أن يؤثر عمليا وفعليا في منهج وسلوك الحكومات العربية تجاه مسيرة التسوية، ومأساة العراق، ومستقبل النظام العربي، وغيرها من القضايا الجوهرية الأخرى؟

خامسا ـ المنظومة الرأسمالية العالمية

إذا وضعنا النظام العربي في إطاره العالمي، يمكن القول إنه إذا كانت الخمسينيات والستينيات مرحلة النضال من أجل الاستقلال السياسي للأمة العربية وتبني سياسة عدم الانحياز كسياسة خارجية للقومية العربية؛ فإن هزيمة عام ١٩٦٧، كانت فرصة متاحة أمام نظام السيطرة والاستغلال العالمي كي يتطلع لاسترداد الكثير من مواقعه المفقودة. فقد انطلق الغرب بقيادة الولايات المتحدة على أنه «زبون نفط» لا «عدو استعماري»، ومن هنا فإن القوى التي ستكتسب مركز الصدارة في الوطن العربي هي تلك التي تتطلع إلى «علاقات تكامل» ـ بين منتج النفط ومستهلكه ـ لا «علاقات تناقض» مع الغرب ومواجهة مع الاستعمار كما كان الأمر سابقا. وفي مناخ هذه «الحقبة النفطية» الجديدة، علقت الولايات المتحدة آمالا كبيرة على إنجاز تحول سياسي تحت إشرافها، ووفق مصالحها، استنادا إلى التحولات المهمة التي اعترت المنطقة العربية خلال هذه الفترة. لقد اعتقدت الولايات المتحدة، أن موقف العرب من الغرب لا بد أن يتغير بعد «صفقة» زيادة أسعار النفط وتراكم الفوائض النفطية، وبعد أن أصبحت «الثروة النفطية العربية»، لا «الثورة القومية العربية»، هي الظاهرة الأكثر بروزا وتأثيرا في الساحة العربية.

وبعدما بدا أن هناك إمكانا فعليا لإحلال علاقات التكامل محل علاقات التناقض، تطلعت الولايات المتحدة إلى إنهاء المواجهة العربية مع «إسرائيل». فلم يكن مبعث «قضية السلام» بين العرب و «إسرائيل» تغييرا في موقف «إسرائيل» يجعلها أكثر «قبولا» من الجانب العربي، بل على العكس لم يحدث أن تمادت «إسرائيل» في تطلعاتها التوسعية وفي ممارساتها العدوانية والعنصرية كما فعلت منذ نهاية السبعينيات من القرن الماضي حتى الآن. ومعنى ذلك أن «قضية السلام» لم تكن

«قضية ثنائية» بين العرب و«إسرائيل»، بل «قضية ثلاثية» طرفها الأساسي الغرب، والولايات المتحدة بالذات. ونظرا إلى أن هناك في الساحة العربية من يسعى إلى علاقات تكامل مع الغرب على حساب توجهات القومية العربية وعدم الانحياز؛ ونظرا إلى الارتباط العضوي بين الغرب و «إسرائيل»؛ فقد أصبح «السلام» سبيلا، لئلا تكون المواجهة ضد «إسرائيل» سببا في إرباك علاقات التكامل الجديدة بين العرب والغرب (١٢١).

ومن اللافت أن الرئيس السادات لم يسع إلى أن يحفظ لمصر دورها المقرر على الصعيد العربي عبر مواصلة خط عبد الناصر في تأكيد هوية مصر الوطنية القومية التحررية، ولكنه على النقيض من ذلك تماما أراد أن يكون السباق إلى التكامل مع «الغرب»، ودور «إسرائيل» في «خدمة» الغرب، وهو خط بلغ حد «الصلح المنفرد» مع «إسرائيل».

ولا شك أن القوى العربية والأجنبية التي استعادت زمام المبادرة على الساحة العربية، والتي دفعت إلى السطح بكل معتقداتها وتوجهاتها صراحة وعلانية، تعتقد أن لديها فرصة أخيرة، لن تدعها تفلت من بين يديها، لضرب كل عناصر المشروع النهضوي العربي، وبالذات تحت شعار «الواقعية» إزاء كل المتغيرات العالمية، وإزاء ما نجم عن الغزو العراقي للكويت، و الغزو الأمريكي للعراق، من اختلال فادح في موازين القوى العربية ـ الإسرائيلية.

و يبدو أن الغرب قد استوعب جيدا كل دروس المراحل السابقة، فلم يعد يسمح لنفسه بأي وهم في تقييم مدى ثبات الأسس التي يبني عليها مشاريعه في المنطقة. ومن هنا، وعلى الرغم من كل التهليل الذي أحاط به الغرب شخصية السادات ومنهجه ومنطقه وخطواته، فإن الدوائر الغربية، والإسرائيلية، تدرك أكثر من غيرها أن ما تم حتى الآن ليس الرضى الشعبي العربي التاريخي النهائي بمشروع إسرائيل، بل الاعتراف العربي الرسمي بالعجز أمام المشروع الإسرائيلي. والفارق بين الاثنين كبير، فالأول صامد ثابت، والثاني متغير زائل. صحيح أن الغرب ما زال يبني مشاريعه ويقيس واقعيتها على أساس العجز العربي، ولكنه تعلم من مرحلة الخمسينيات والستينيات، أن العجز العربي حال لا يمكن أن تستمر إلا بفرض وتعميق وترسيخ ظروف استمرارها (١٢٢).

ومن هنا سبقت الإشارة إلى خطورة الفارق بين «اتفاقيات السادات» و«اتفاقيات عرفات»، لأن الأولى لم تنه الصراع العربي/الصهيوني... وإن كانت قد غيرت من موازينه، أما الثانية فإنها أكثر من تغيير في حركة الموازين... إذ تضعنا أمام نقطة تحول بالغة الخطورة.

١ ـ ديبلوماسية البوارج الاقتصادية

لقد دخل العرب حقبة التسعينيات والأرض تميد تحت أقدامهم من كل حدب وصوب، نتيجة لمجموعة التغيرات الجذرية العالمية والإقليمية والعربية، التي جاءت متوافقة تماما مع أهداف الولايات المتحدة في الهيمنة، متعارضة إلى حد بعيد مع المصالح العربية.

وحتى توضع الهيمنة الأمريكية في إطارها الصحيح، ومن دون الدخول في الجدال الدائر حول مستقبل النظام العالمي، فإن هناك حقيقة مركزية لا تقبل الجدال، ألا وهي وجود «منظومة رأسمالية عالمية» أصبحت تشكل، دون أي تحد خارجي يذكر، قلب النظام العالمي كله، وتقبض بإحكام على الدفة الموجهة لمساره. ولهذه «المنظومة» مكونات ثلاثة:

أولها ـ الدول الرأسمالية السبع المتقدمة.

وثانيها ـ الشركات متعددة الجنسية.

وثالثها ـ المؤسسات الاقتصادية العالمية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير ومنظمة التجارة العالمية).

وقد أصبحت «ديبلوماسية» هذه المؤسسات بالذات في مطلع القرن الحادي والعشرين، بديلا لديبلوماسية «البوارج» التي عرفتها مطالع القرن التاسع عشر. ومن خلال هذه المكونات الثلاثة مع إدراك حجم الدور الأمريكي في تشكيلها وتحريكها، تتضح مداخل منظومة الهيمنة الأمريكية وأدواتها ووسائلها. ومن المفهوم أن مكونات هذه المنظومة الرأسمالية العالمية تعمل معا وفي تناغم تام من أجل تحويل العالم إلى سوق موحدة تعمل وفقا لآليات النظام الاقتصادي الرأسمالي وقيمه ومفاهيمه، وإن كانت المنافسة تشتد بين أقطابه أحيانا حول نصيب كل منهم من هذه السوق.

أما بالنسبة إلى النظام العربي، فإن الترجمة المباشرة لهذا التوجه الرأسمالي تنصرف عمليا، ومن الناحيتين الاقتصادية والسياسية، إلى تصفية «الصراع العربي ـ الغربي» باعتباره «الصراع الأساسي»، وفي سياق ذلك تجري تصفية الصراع العربي ـ الصهيوني باعتباره «الصراع المباشر»، بحيث تتحقق الهيمنة المباشرة للمركب الإمبريالي ـ الصهيوني، وتسقط القومية العربية وتتلاشى وتندثر... مرة واحدة وإلى الأبد.

وفي سياق هذا التوجه الأساسي للمنظومة الرأسمالية العالمية، يتعرض الوطن العربي ـ مثلما تتعرض دول العالم الثالث، مع تقدير الخصوصية العربية ـ لضغوط مكثفة ومتصاعدة لإتمام عملية إعادة دمج اقتصاداتها في إطار الاقتصاد الرأسمالي العالمي، ولإسقاط كل الحواجز التي تحول دون تحقيق هذا الهدف، بصرف النظر عن التكلفة السياسية والاجتماعية والثقافية لهذه العملية. ومعنى ذلك أن الأقطار العربية قد انخرطت مكرهة في خضم عملية تحول كبرى في هياكلها الاقتصادية والاجتماعية، مدفوعة بضرورات المواءمة مع مقتضيات هذا النظام العالمي «الجديد»، وليس بالاعتبارات الخاصة بالمصالح الوطنية والقومية لتلك الأقطار.

وعلى هذا الأساس، الذي يشيع أن دافع الربح هو المحرك الحقيقي للأفراد وللأوطان، وأن «رأس المال لا وطن له»، تبنى القاعدة المادية الوطيدة لعمليات التسوية الجارية في المنطقة. ولا شك أن عمليات التطبيع الجارية مع «إسرائيل» تنطوي على مخاطر جسيمة، خاصة أنها أخذت في الانتقال من المستوى الرسمي إلى المستوى غير الرسمي، مما سيجعل الأمة عرضة للإصابة بحالة أقرب ما تكون إلى حالات «فقدان المناعة». ويعني التطبيع على المستويات غير الرسمية تغلغل القوى الصهيونية في النسيج الاجتماعي العربي لحسم «معركة الوعي والعقل»، حيث تتصور الولايات المتحدة والصهيونية و «إسرائيل» أنهم كسبوا المعارك السياسية والاستراتيجية، وربما الاقتصادية، ولم يعد أمامهم سوى كسب هذه المعركة الأخيرة، على طريق تفكيك الأمة، ليس فقط بمعنى إعادة إنتاج أو ترسيخ التجزئة والتفتيت، ولكن أيضا بهدف ضرب الثوابت القومية في وعي الأمة وكيانها... وضرب «القومية العربية» تحديدا باعتبارها مصدر الهوية والمرجعية والشرعية. وفي هذا

السياق، يلاحظ نمو قطاعات وقوى اجتماعية عربية مستفيدة من التطبيع، إذ تحرص إسرائيل على فتح قنوات للاتصالات مع رجال الأعمال العرب، وإقامة مشروعات مشتركة معهم، وتعزيز الروابط التجارية بهم، الأمر الذي من شأنه تأسيس «البنية التحتية» لعلاقات «إسرائيل» العربية وتزويدها بقوة دفع ذاتي، والتقليل من تأثير الخلافات السياسية في سيرها، بحيث تخلق في النهاية «قاعدة اجتماعية» مؤثرة... مؤيدة لعمليات التسوية.

٢ ـ مشروعات الهيمنة

فضلا عما تقدم هناك بعض التحديات الإضافية التي تفرضها «المنظومة الرأسمالية العالمية» في مواجهة النظام العربي: أولها ـ برامج التصحيح الهيكلي، وثانيها ـ المشروع الأوسطي (بناء «نظام الشرق الأوسط»)، وثالثها ـ المشروع المتوسطي (الشراكة العربية ـ الأوروبية) [١٢٣]، و رابعها ـ «المشروع الأمريكي» : مشروع منطقة التجارة الحرة العربية ـ الأمريكية.

وتشترك هذه المشروعات الأربعة في محاولاتها فرض نظام اقتصادي على الوطن العربي، يتصف بالمزيد من الخصخصة، وبدرجة عالية من حرية الأسواق الداخلية، وحرية التجارة وحركة رؤوس الأموال الخارجية. وكل ذلك يتضمن انحسار دور الدولة في إدارة الاقتصاد وتوجيهه.

إن هذا النظام قائم إلى درجة كبيرة في الوطن العربي، وقد تمت مناقشة آثاره السلبية في التنمية العربية في العديد من الدراسات المتخصصة، وهي تتلخص إجمالا في أربعة آثار أساسية: أولها ـ سوء توزيع الثروات والدخول وتفاقمه باستمرار، وثانيها ـ انتشار البطالة، وثالثها ـ الفشل في إشباع الحاجات الأساسية للناس، ورابعها ـ تعميق التبعية.

كما أن انتشار هذا النظام الرأسمالي بدرجة كبيرة على مستوى العالم قد أفرز آثارا سلبية واضحة، تمثلت في تزايد الاستقطاب العالمي، من منظور تفاقم سوء التوزيع في الثروات والدخول، وفي انتشار الفقر والبطالة، وفي استغلال الأطفال وتفشي الانحرافات الاجتماعية. كما أن نتائج هذا النظام على روسيا، وعلى بلدان أوروبا الشرقية تبدو بحجم الكارثة. ومن المستغرب أمام كل هذه الأدلة عن فشل النظام بالنسبة إلى غالبية البشر أن تستمر الدعوة إلى تطبيقه.

ومن الواضح أن ضغوط «المنظومة الرأسمالية العالمية» لنشر وتعميق هذا النظام في الوطن العربي لا تهدف إلى تأمين مصالحه. فمراكز تلك «المنظومة» تتصرف بهدي من مصالحها، وليس بهدف تأمين مصالح دول أخرى، وهذا أمر طبيعي. فمصالح المراكز هي تحقيق درجة عالية من حرية التجارة الخارجية وحرية تدفق رؤوس الأموال. ولتحقيق ذلك يتعين توافر ثلاثة شروط على صعيد الوطن العربي:

أولها ـ المزيد من الخصخصة؛ إذ إن إعطاء الدور الأكبر للقطاع العام في حقل التجارة الخارجية، وخاصة في حقل الاستيراد، يمكن الدولة المستوردة، حتى في حال إزالة جميع القيود على الاستيراد، من التحكم في استيرادها عبر القطاع العام.

وثانيها ـ حرية الأسواق الداخلية؛ أي إزالة القيود الاقتصادية على فعاليات القطاع الخاص، وبخاصة حريته في تحديد أسعاره. ومن الواضح أنه يمكن للدولة المستوردة، حتى في حال إزالة جميع القيود على الواردات، أن تتحكم في جزء كبير من استيرادها إذا لم تطبع بالكامل حرية الأسواق الداخلية، إذ يمكن مثلا أن تحدد الأسعار الداخلية للسلع المستوردة التي تعتبرها ذات آثار سلبية في تنميتها عند مستوى أقل من تكاليف استيرادها، مما يدفع المستورد في القطاع الخاص إلى عدم استيرادها.

وثالثها ـ انتشار ثقافة السوق؛ أي أن يكون الاعتبار الوحيد في استيراد سلعة هو سعرها ونوعها وجودتها، وليس أي اعتبار آخر وطني أو سياسي أو ثقافي أو إنساني. ومن المعلوم أن الكثير من الدول والملايين من الأفراد قاطعوا منتجات جنوب أفريقيا إبان ممارستها سياسة التمييز العنصري انطلاقا من اعتبارات مناقضة لثقافة السوق، كما أن الولايات المتحدة تفرض عقوبات اقتصادية على عدد من الأقطار العربية، وعلى إيران، انطلاقا من اعتبارات هيمنتها الإمبريالية. أما اليابانيون فيفضلون، على الأغلب، منتوجاتهم الوطنية على المنتوجات الأجنبية انطلاقا من اعتزازهم بمنتوجاتهم، ومن الاعتقاد بأن استمرارية وظائفهم تعتمد على ذلك. ومن الواضح أن الضغوط الأمريكية لنشر رأسمالية الحرية الاقتصادية إلى درجة كبيرة في الوطن العربي تهدف ـ ضمن أشياء أخرى ـ إلى نشر ثقافة السوق، وبخاصة في مجال التعامل الاقتصادي مع إسرائيل، بصرف النظر عن اغتصابها لفلسطين واستمرار احتلالها لأراضٍ عربية أخرى.

لقد سبقت الإشارة إلى أن التحديات التي تفرضها «المنظومة الرأسمالية العالمية» تشترك في محاولة تأمين درجة عالية من حرية التجارة وحركة رؤوس الأموال في الوطن العربي. فالشق الاقتصادي من «المشروع الأوسطي» يتضمن أيضا قيام درجة من التعاون والتكامل بين إسرائيل والأقطار العربية عبر مشاريع مشتركة من جهة، أما الشق الاقتصادي من «المشروع المتوسطي» فيتضمن أيضا إقامة منطقة تجارة حرة في السلع المصنعة بين الاتحاد الأوروبي والأقطار العربية المتوسطية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من جهة أخرى، بحلول عام ٢٠١٠، ويتماثل معهما «المشروع الأمريكي». فما هي الآثار المشتركة لهذه التحديات، بمشروعاتها الثلاثة، في التنمية العربية؟

ستؤدي درجة عالية من حرية التجارة بين الدول الأجنبية، وأغلبها أكثر تقدما وقوة من الناحية الاقتصادية (فالاتحاد الأوروبي يعتبر أول قوة اقتصادية في العالم) من جهة، وبين الأقطار العربية المتفرقة والأقل تقدما بكثير من جهة أخرى، إلى تكريس التخلف النسبي للأخيرة وإلى تفاقمه، حيث سيترتب عليها القضاء على أغلب الصناعات العربية التمويلية، واستفحال البطالة، وتزايد هجرة المواطنين العرب إلى البلدان الغربية، وبخاصة أوروبا. بينما من أهداف مشروع الشراكة الأوروبية - المتوسطية في الحقل الاقتصادي الحيلولة، بالتحديد، دون هذه الهجرة، وبخاصة من الأقطار العربية في شمال أفريقيا.

أما من حيث التصدير من الأقطار العربية، فالأهداف الأساسية للتحديات المذكورة تتضمن إعطاء أولوية قصوى للتصدير، وأن يكون المحرك الأساسي لعجلة النمو بدلا من إعطاء الأولوية لإشباع الحاجات الأساسية لغالبية المواطنين العرب. وهي استراتيجية تنموية غير مأمونة العواقب على الأقل في الأجلين المتوسط والطويل. وباختصار يمكن القول إن درجة عالية من حرية التجارة تطبقها الأقطار العربية تتضمن أن يكون الضرر من ناحية الاستيراد أمرا مؤكدا، أما الاستفادة من ناحية التصدير فأمر محتمل في أحسن الأحوال. إضافة إلى ذلك، ستتضمن استراتيجية النمو المعتمدة أساسا على التصدير ضغوطا لتخفيض تكاليف الإنتاج، وبخاصة الأجور الحقيقية للعمال العرب بهدف تأمين مقدرة تنافسية في

الأسواق العالمية، إذ إن إحدى «الوصفات» المتكررة التي يقدمها صندوق النقد الدولي هي العمل على إبقاء الأجور الحقيقية منخفضة. ومن شأن هذه الوصفة أن تؤدي إلى إضرابات عمالية وتوترات اجتماعية واقتصادية أخرى يمكن أن تؤثر سلبيا في عملية التنمية العربية في المستقبل وفي المردود الاجتماعي منها.

وعلى الرغم من أن حرية تدفق رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة على الوطن العربي قد تؤدي إلى زيادة نسبة نموه في الأجل القصير، إلا أن المستفيد الأساسي من ذلك سيكون الأثرياء والوكلاء المحليون للمستثمرين الأجانب. كما أن التنمية العربية ستتعرض للانكشاف بدرجة كبيرة مع الأزمات الخارجية، وستتأثر بالإجراءات التي تتخذها المراكز الرأسمالية. وفضلا عن ذلك، ستؤدي الاستثمارات الأجنبية المكثفة إلى سيطرة الأجانب على الاقتصاد العربي، وممارستهم نفوذا اقتصاديا وسياسيا متزايدا، وإلى تفاقم إضعاف الهوية العربية.

أما فيما يتعلق بالآثار الخاصة بالمشروعات الأوسطية والمتوسطية والأمريكية، فأي منها - في حال تطبيقه - سيؤدي إلى تفاقم تفكك النظام العربي، وإلى الحيلولة دون قيام درجة يعتد بها من التكامل الاقتصادي العربي الجزئي والكلي، مما سيؤثر سلبيا في الأمن القومي العربي وفي مستقبل التنمية العربية. كما أن تفكك النظام العربي، وبخاصة في حقل الأمن القومي، سيحول دون تمكن الأقطار العربية النفطية من استعادة السيطرة على أسعار نفطها، ففقدان هذه الأقطار لتلك السيطرة منذ عام ١٩٨٥ ساهم إلى حد بعيد في انخفاض أسعار النفط الحقيقية والنقدية، وأدى بالتالي إلى تباطؤ النمو الاقتصادي العربي.

وباختصار - وبالإضافة إلى المحاذير المبدئية الأصلية - لا معنى لقيام «كتلة اقتصادية شرق أوسطية»، أو «كتلة متوسطية - أوروبية»، أو «كتلة عربية - أمريكية »، إلا إذا تضمنت حرية انتقال قوة العمل البشري بين الدول الأعضاء. وهذا الانتقال غير ممكن بدرجة فعالة إلا بين أقطار متجانسة حضاريا أو ثقافيا، أي بين الأقطار العربية... فما العمل؟

٣ ـ المواجهة... قطريا و قوميا

يتضح مما سبق أن هناك «استمرارية» لمظاهر الأزمة التي تواجه التنمية العربية والتي تتمثل في نسبة نمو منخفضة، وفي تراجع كبير على صعيد العدالة الاجتماعية، وفي وجود عدة أنماط من التبعية تؤدي إلى ارتهان القرار العربي لمصلحة قوى أجنبية. وللخروج من هذه الأزمة يتعين اتخاذ عدة إجراءات على المستويين القطري والقومي.

أ ـ فعلى المستوى القطري يتعين اتخاذ عدة إجراءات:

أولها ـ التراجع عن الاندفاع في الخصخصة، وحرية الأسواق، وعن الانفتاح الكبير على حرية التجارة وحركة رؤوس الأموال الخارجية.

وثانيها ـ إعطاء القطاع العام، حيثما تتطلب عملية التنمية، الدور الأكبر والرائد في عملية التنمية، شريطة اخضاعه للرقابة والمحاسبة الديموقراطية، إذ إنه أقدر، في كثير من الأقطار العربية، على تحقيق تنمية أفضل وتتصف بدرجة عالية من العدالة والاستقلالية وإشباع حاجات الناس الأساسية.

وثالثها ـ إعطاء القطاع الخاص دورا مناسبا، وتوجيهه نحو إقامة مشاريع منتجة، وإخضاعه للرقابة التمويلية وإزالة الإعفاءات الضريبية الممنوحة له. كما يتعين في هذا المجال تحجيم الفعاليات الطفيلية.

ورابعها ـ اللجوء في إدارة الاقتصاد وتوجيهه نحو التنمية المرغوبة إلى مزيج من التخطيط والأسواق المنظمة.

وخامسها ـ إطلاق حملة عربية واسعة لمقاومة ظاهرة الفساد، والعمل لإصلاح الإدارة والأداء الحكومي في البلدان العربية، وتحصين الدولة من محاولات الاختراق الأجنبية على حساب المال العام.

ب ـ أما على المستوى القومي فيتعين اتخاذ عدة إجراءات:

أولها ـ إقامة كتلة اقتصادية عربية قد تكون في البداية محدودة العضوية، على أن يفتح المجال لبقية الأقطار العربية للانضمام إليها لاحقا. ولتحقيق هذا الهدف يجب تفعيل قرار السوق العربية المشتركة لعام ١٩٦٤، والذي هو بالفعل قرار إقامة منطقة تجارة حرة، وتعديله ليصبح فعلا قرار سوق مشتركة.

وثانيها ـ دعم السوق العربية المشتركة، ودعم المشاريع العربية المشتركة الراهنة، عبر إقامة مشاريع تنموية تكاملية تخلق تكاملا في البنية الإنتاجية العربية.

وثالثها ـ عدم الركون في إقامة هذه الكتلة إلى الأنظمة العربية فحسب، فمعظمها تتقاعس في هذا المجال، بل يجب الاعتماد أيضا على الضغوط الشعبية، وعلى انتشار الديموقراطية، وعلى توسيع وتعميق ثقافة الوحدة العربية.

ورابعها ـ تبني الكتلة الاقتصادية العربية استراتيجية التنمية المستقلة.

وستؤدي الكتلة الاقتصادية المقترحة إلى إنعاش التنمية العربية، عبر اتساع السوق العربية، وعبر إقامة المشاريع الإنمائية التكاملية. وستتمكن بدرجة أكبر من إقامة صناعات ثقيلة، بخاصة في مجال التسليح. وتخفف بدرجة يعتد بها من سوء التوزيع، ومن حدة التبعية التي يعاني منها الوطن العربي، كما ستدعم المركز التفاوضي العربي في النظام الاقتصادي الدولي.

ومن الواضح أن العمل لإقامة هذه الكتلة يتضمن أن يكون من أهداف التصحيح الهيكلي، ليس المزيد من الاندماج في النظام الرأسمالي العالمي، وإنما تحقيق تكامل اقتصادي عربي، وتنمية أفضل تتصف بدرجة عالية من العدالة والاستقلالية.

3 محاولات تطوير الجامعة

يرتبط الحديث عن تطوير الجامعة وتفعيل دورها - عادة - بالحديث عن ضرورة تعديل ميثاق الجامعة، بخاصة تغيير «نظام القرارات» الذي يعتمد «قاعدة الإجماع» أساسا للتصويت. وفي هذا السياق، يدور البحث في هذا الفصل حول السؤال الأساسي الآتي: هل كان ميثاق الجامعة بوضعه الراهن، وفي ذاته، عقبة في سبيل العمل العربي المشترك، أم أن العمل العربي المشترك كان يعاني مشكلات أخرى، وأن أحكام الميثاق - من حيث المبدأ - لم تشكل يوما عقبة في سبيل انطلاقه أو دفع مسيرته؟

لاشك أنه إذا كان تعديل الميثاق قضية سياسية بالدرجة الأولى، فإن إجراءات التعديل وأساليبه ووسائله هي قضية قانونية، بمعنى آخر، فإنه إذا ما تقرر من الناحية السياسية إجراء تعديل معين ومحدد على الميثاق فإنه من السهل البحث عن الإجراءات والأساليب والوسائل القانونية الملائمة لتنفيذ هذا التعديل.

«التطبيق أهم من النص، والقاضي أهم من القانون»

مقولة دستورية

«لابد من إعادة النظر في مقولة «الاتفاق العربي» على الأهداف، لنفهم، أكثر، ظاهرة «الاختلاف العربي» في كل ما تبقى تقريبا!»

المؤلف

كذلك ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن أحكام الميثاق الحالي تفتح الباب واسعا أمام إجراء أي تعديلات تقترحها وتوافق عليها الدول الأعضاء، بما في ذلك تحديد الإجراءات والوسائل والأساليب، حيث تنص في (المادة ١٩) على الآتي:

«يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ولإنشاء محكمة عدل عربية ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام.

ولا يبت في التعديل إلا في دور الانعقاد التالي للدور الذي يقدم فيه الطلب وللدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة».

والملاحظ أنه مهما اختلف النظر إلى مسألة تعديل الميثاق فإن تاريخ محاولات التعديل واتجاهاته تظهر أنه ظهر الاتجاه منذ وقت مبكر إلى التعديل كلما شعرت دولة، أو مجموعة من الدول، أن الجامعة لأسباب معينة لا تخدم مصالحها. كما ظهر اتجاه قوي للتعديل، في مراحل مختلفة، تحركه دوافع أيديولوجية أهمها أن الميثاق يجب أن يعكس عقيدة القومية العربية، والسعي الواضح نحو الوحدة العربية. ثم اتجه البحث إلى التعديل منذ الثمانينيات لاعتبارات مختلفة. وخلال هذه المراحل تفرع البحث في منهج التعديل ذاته مع مطلع التسعينيات: هل تعاد صياغة الميثاق من جديد، أم تدخل عليه تعديلات ويبقى كما هو، أم يظل نصه دون مساس ولكن تلحق به ملاحق خاصة تعالج مجالات التعديل المختلفة؟

ويلاحظ أن الميثاق الأصلي قد صيغ بطريقة شديدة المرونة تسمح بكل شيء، ولا تعوق حركة العمل العربي المشترك في أي اتجاه، ولا تضيق النصوص بأي طموح عربي. لذلك، لا يمكن أن ينسب إلى الميثاق بشكله الحالي، رغم تقادم عمره، أنه كان سببا في مشكلات الوطن العربي، أو في عرقلة مسيرة العمل العربي المشترك، بل على العكس من ذلك، إذا صدقت النوايا وصحت العزائم لكان في الميثاق الحالي خير غناء. ولذلك، فإنني أرى الكف عن محاولات تعديل الميثاق، بمعنى إقرار مشروع ميثاق جديد بالكامل، في المرحلة الحالية على الأقل، وعدم افتعال معارك جديدة نحن في غنى عنها، والانصراف بدلا من ذلك إلى تدعيم العمل العربي المشترك، لأن الإرادة السياسية أمضى من كل الأثواب القانونية.

وربما ينبغي هنا فهم مغزى التعبير الدقيق والبليغ: «عبقرية النص»، الذي استخدمه الملك الحسن الثاني ضمن كلمته في افتتاح أعمال مؤتمر القمة العربي غير العادي، الذي عقد بالدار البيضاء في المغرب عام ١٩٨٩، حيث دفع بحجة «عبقرية النص» ـ أو «عبقرية واضعي النص» ـ لتأكيد مدى المرونة التي يتمتع بها ميثاق الجامعة الأصلي، وعدم الحاجة من ثم إلى إعداد ميثاق جديد بالكامل، وهو الموقف نفسه الذي التزمه المغرب، بل وتقدم بمبادرة لتثبيته، منذ انضمامه إلى الجامعة عام ١٩٥٨. وهو وصف بالغ الدقة، ويستحق الكثير من التأمل.

وفضلا عن ذلك تنبغي الإشارة إلى أن السلوك اللاحق للدول ينشئ عادة قواعد جديدة يتم تضمينها في صلب المواثيق المنشئة لمنظمات دولية بالتعديل الصريح أو الضمني، كما قد تنعكس الأعراف السلوكية هذه فيما يعرف من فنون التفسير وأساليبه التي تتسع لكي تقي النص نفسه من التعديل، وتحفظ له القدر اللازم من الثبات والاحترام، وهذا ينطبق على السلوك العربي اللاحق بصدد المواد ٥، ٦، ٧ من الميثاق.

وفي ضوء ما تقدم سيركز هذا الجزء من البحث أساسا على «النصوص» أي على ميثاق الجامعة ومشروع تعديله، ولكن مع وضع هذه النصوص في سياقها السياسي والدولي من ناحية واختبارها في التطبيق العملي من ناحية أخرى، وذلك لتحديد «الدور» الذي يمارسه ميثاق الجامعة الحالي في الأزمة الاستراتيجية العامة التي تلف بالنظام العربي إجمالا، وبالتالي لتصور الآفاق التي يمكن أن تصل إليها الجامعة مع مشروع تعديل الميثاق، في حال إقراره.

ولا شك أن تحليل ميثاق الجامعة أو غيرها من مؤسسات النظام العربي يساعد على فهم الأزمة التي تعترض سبيل هذه المؤسسات، وهل هي تكمن في «النصوص» أم في «النفوس»؟ ولكن الأهم، أن ذلك التحليل سيقود بالضرورة إلى تأكيد دور «المتغير الأصيل» في تفسير أزمة النظام العربي ومؤسساته، وهو ما يتمثل في غياب أو ضعف الإرادة السياسية العربية.

ويمكن القول أن استكشاف مستقبل الإمكانيات المتاحة لتطوير الجامعة، بخاصة من منظور تعديل الميثاق، يكمن في خبرة الماضي، قبل أي شيء آخر... ويكمن بالتحديد في اللحظة التي تحولت فيها

حركة القومية العربية إلى شكل مؤسسي أو بدايات الشكل المؤسسي، عندما جرى اعتماد بروتوكول الإسكندرية ثم التصديق على ميثاق الجامعة الحالي. وبناء على ذلك سنعرض فيما يأتي سبع نقاط أساسية:

الأولى ـ تتصل بالمأزق الذي لازم الجامعة منذ البداية.

والثانية ـ تناقش نظام القرارات في الجامعة، ومن ثم الدعاوى العديدة المرفوعة على قاعدة الإجماع، التي يرد إليها البعض معظم مشكلات العمل العربي المشترك.

والثالثة ـ تتضمن التعديلات الفعلية، غير المدونة، التي جرت على الميثاق بصورة غير مباشرة.

والرابعة ـ تحلل مشروع تعديل الميثاق، وهل هناك احتمالات للموافقة عليه أم أنه يواجه طريقا مسدودا؟

والخامسة ـ تتساءل عن مدى الحاجة ـ أصلا ـ إلى تعديل الميثاق في المرحلة الحالية؟

والسادسة ـ تطرح للمناقشة مطلب إنشاء محكمة عدل عربية.

والسابعة ـ تتابع محاولات تطوير الجامعة في سياق التفاعلات العربية المعاصرة.

أولا ـ في البدء كان المأزق

إن الانتقال من الحركة العربية الواحدة، التي كانت تطرح شعارات الاستقلال والوحدة، وتعد كليهما صنوا للآخر، إلى بناء المؤسسات القومية بدءا بجامعة الدول العربية، قد حمل بذور «المأزق» منذ البداية، كما عبر عن ذلك الانتقال من صياغة «بروتوكول الإسكندرية» إلى «صياغة ميثاق الجامعة».

١ ـ صياغة البروتوكول... وصياغة الميثاق

إذا كانت أصول «ميثاق الجامعة» تعود إلى «بروتوكول الإسكندرية»، فمن الجدير بالنظر أن هذا البروتوكول قد صدر عن «اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام» التي كانت تتشكل من وفود عربية رسمية على رأسها رؤساء الحكومات المعنية.

وفي الواقع فإن الانتقال من «صياغة البروتوكول» في ١٩٤٤/١٠/٧، إلى «صياغة الميثاق» في ١٩٤٥/٣/٢٢، قد حمل الكثير من المفارقات الجديرة بالانتباه.

فمن ناحية المبدأ؛ صدر البروتوكول عن ممثلي الدول العربية «رؤساء الوفود العربية في اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام وأعضائها». أما الميثاق فقد صدر عن اتفاق «حضرات أصحاب الجلالة والفخامة والسمو ملوك ورؤساء وأمراء الدول العربية».

ومن ناحية الدوافع ينبغي التركيز على الاختلافات في صياغة ديباجة كل من البروتوكول والميثاق، وتفهم مغزاها ومسوغاتها لدى الأطراف المتعاقدة، لأن هذه الاختلافات تؤكد بدقة حقيقة إدراك تلك الأطراف وتوجهاتها ونواياها... ولننظر إلى الصياغتين، ونقارن:

- تنص ديباجة البروتوكول على الآتي:

«إثباتا للصلات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين البلاد العربية جمعاء، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجهها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها، واستجابة للرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية».

- وتنص ديباجة الميثاق على الآتي:

«تثبيتا للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول العربية، وحرصا على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها، وتوجيها لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها، واستجابة للرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية».

وهكذا يتضح أن ديباجة البروتوكول قد أشارت إلى أنه يصدر «إثباتا للصلات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين البلاد العربية جمعاء، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة...».

بينما جاءت ديباجة الميثاق بنص يختلف اختلافات لها دلالتها العميقة:

فبدلا من «إثباتا للصلات الوثيقة» جاءت بصيغة «تثبيتا للعلاقات الوثيقة»، كما أسقطت كلمة «جمعاء».

وفضلا عن ذلك عمدت ديباجة الميثاق إلى تضمين النص إضافة مهمة ومحدد أساسي لكل من مضمون الميثاق والجامعة، ذاتها، بالنص الآتي:

«وحرصا على دعم هذه الروابط وتوطيدها، على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها، وتوجيهها لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة...».

وغني عن القول أن صيغة البروتوكول أقوى من صيغة الميثاق؛ على أساس أن «الإثبات» يمثل إشارة إلى حقيقة مسلمة قائمة، أما «التثبيت» فهو يشير إلى مهمة ينبغي الاضطلاع بها من أجل تدعيم شيء ما!

ويضاف إلى ذلك أن «الصلات» تدل على وجود «هوية قومية» تجمع الأطراف - الشعوب - المتعاقدة، وهي بالتالي تشير إلى حقيقة ثابتة، بينما «العلاقات» ترمز إلى حال دون الهوية، وهي تخضع لدينامية معينة قد تحمل تطورا أو تراجعا.

ومن ناحية الأهداف والمبادئ: شهدت أعمال اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام عام ١٩٤٤، جدالا بين دعاة التنظيم الإقليمي الدولي، دعاة التنسيق والتعاون، على غرار «عصبة الأمم» من ناحية، ودعاة التوحيد السياسي من ناحية أخرى. وقد أسفرت محصلة هذا الجدال عن اعتماد الميثاق منهج «المنظمة الإقليمية»، وهكذا نشأت الجامعة على أساس من العلاقات الدولية العربية والسعي إلى تطويرها، لا من تطوير ظاهرة الدولة ذاتها وصولا إلى الدولة العربية الواحدة. ولهذا الاختلاف انعكاساته الأساسية المهمة: إذ مع غياب الأساس القانوني للعمل الوحدوي، فإن التقدم بتنظيم إقليمي نحو الوحدة - على غرار السوق الأوروبية المشتركة - يتطلب وقتا وتنسيقا وثيقا ومستمرا يتأثر بالظروف وتطوراتها، وقد كان هذا شأن الجامعة التي تعددت واختلفت باختلاف المراحل والمبادرات والمشروعات، بل والاتفاقيات المعقودة والمنظمات المتخصصة في ميادين مختلفة.

وعلى الرغم من تخلف المبادئ والأسس التي تبناها البروتوكول عمّا كان يجمع عليه الشعب العربي من آمال في الوحدة، إلا أنه كان أوفى بالغايات والمقاصد من الميثاق ؛ ويتمثل ذلك جليا - عدا ما تقدم - فيما يأتي [١٢٤]:

أـ إضعاف دور الجامعة في فض المنازعات بين الدول الأعضاء ؛ فقد تبنت صيغة البروتوكول مبدأً عاما، ينص على أنه في حال قيام خلاف بين دولتين تلجآن على إثره إلى الجامعة لفض هذا الخلاف «تكون قرارات مجلس الجامعة نافذة وملزمة»، أي أن صيغة البروتوكول قد أفسحت المجال لإعمال هذا المبدأ على إطلاقه، في كل حالات الخلاف بين الدول الأعضاء، بما في ذلك الخلاف الذي يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها. أما صيغة الميثاق في (المادة ٥) فقد أخرجت من دائرة تعريف الخلاف الذي يتأسس عليه القرار النافذ الملزم من الجامعة عندما تتدخل لفضه، كل ما يتعلق «باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها».

بـ أعطت صيغة البروتوكول الأولوية لأحكامه على غيرها من أحكام الاتفاقيات التي قد تبرمها دولة عضو مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها، حينما تطلب الا تتعارض أحكام تلك الاتفاقيات مع نصوص أحكام البروتوكول أو روحه، في حين اكتفى الميثاق بالنص على أن الاتفاقيات التي تعقدها دولة عضو في الجامعة لا تلزم الأعضاء الآخرين ولا تقيدهم (المادة ٩).

ج ـ أغفل الميثاق تماما ما أورده البروتوكول في فقرتين من فقرات البند «أولا»:

الأولى: إن «لكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها».

والثانية: إنه «لا يجوز في أي حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية، أو دولة منها». وهما معا أمر لا غنى عنه للجامعة وللدول الأعضاء على حد سواء. فضلا عن أن صيغة البروتوكول تشكل قيودا على سياسات الدول الأعضاء، وتعطي للجامعة شرعية مراجعة تلك السياسات، والتدقيق بها، وإخضاعها لتفسيرات مختلفة، وبالتالي يمكن أن تعلي من شأن «القومي» على حساب «القطري»، وهو ما يمكن أن يشكل مصدرا للانتقاص من سيادة الدول.

٢ ـ ميثاق الجامعة ومواثيق منظمات إقليمية مشابهة

في مجال المقارنة بين ميثاق الجامعة ومواثيق منظمات إقليمية مشابهة: يمكن إدراج الملاحظات الآتية (١٢٥):

أ- لم يتضمن ميثاق الجامعة أي إلزام بأولوية عرض النزاعات العربية على الجامعة قبل نقلها إلى إطار آخر، في حين أن ميثاق منظمة الدول الأمريكية وميثاق منظمة الوحدة الأفريقية قد أكدا هذا المبدأ، بحيث تكون المنظمة هي السباقة بمحاولة تسوية أي خلافات بين أعضائها. ولا شك أن اعتماد هذا المبدأ يعطي المنظمة الإقليمية قوة سياسية ومعنوية مهمة، سواء تجاه بيئتها الداخلية أو بيئتها الخارجية.

ب- في حين أن ميثاق الجامعة لم ينص على إجراءات لحل النزاعات بخلاف الوساطة والتحكيم الاختياري، جاء ميثاق منظمة الدول الأمريكية وميثاق منظمة الوحدة الأفريقية بالعديد من الإجراءات لحل النزاعات، وبخاصة في مجالات الوساطة والتوفيق والتحكيم.

جـ- كذلك من الأسباب الرئيسية لقصور ميثاق الجامعة، مقارنة مع مواثيق منظمات إقليمية أخرى، أنه جاء كأول تجربة مؤسسية في العمل العربي؛ فالجامعة أيضا هي أقدم منظمة إقليمية، وبالتالي لم يكن من الممكن لها أن تستفيد من تجارب سابقة في نظم إقليمية أخرى. ومقارنة مع ذلك جاء ميثاق منظمة الدول الأمريكية بعد ثمانية مؤتمرات أمريكية نشأ خلالها هيكل عام للتعاون الإقليمي، وتوج في المؤتمر التاسع بميثاق المنظمة. ونشأت الجماعة الأوروبية نتيجة لعملية اندماج لثلاث منظمات مختلفة، بعدما كانت العلاقات بين دول أوروبا الغربية قد بلغت درجة متقدمة من التطور والتعاون فيما بينها. كذلك استفادت منظمة الوحدة الأفريقية من التجارب التنظيمية القائمة عند إنشائها، بل لقد شارك - على سبيل المثال - دبلوماسي من شيلي له خبرة في شؤون المنظمات، وتحديدا منظمة الدول الأمريكية، في أعمال صوغ ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية، واستفادت هذه الأخيرة أيضا من تجارب أفريقية سابقة كميثاق الدار البيضاء الأفريقي الذي وقع عام ١٩٦١، وميثاق اتحاد الدول الأفريقية والملجاشية الذي أنشئ عام ١٩٥٩.

د- إن الميثاق الحالي للجامعة متأثر بشكل خاص بمبادئ وأحكام عهد عصبة الأمم، وهي متأخرة بالطبع في مجال تسوية النزاعات عما أتى به ميثاق الأمم المتحدة، ولهذا فقد اقتصر الميثاق - مثلا - على الوساطة والتحكيم السياسي، وقلص دور الأمين العام، وأغفل كل الأساليب التي كانت تناقش آنئذ في مطلع عام ١٩٤٥ في المؤتمرات المعدة للميثاق الجديد للمنظمة الدولية.

ثانيا ـ قاعدة الإجماع المفترى عليها

من الشائع تحميل قاعدة الإجماع، التي يعتمدها الميثاق أساسا للتصويت، قدرا كبيرا من مسؤولية الإخفاق والفشل وقصور الفعالية مما تعانيه جامعة الدول العربية. وعلى رغم أن معظم الهجوم ينصب على «نظام اتخاذ القرارات»، إلا أن «نظام تنفيذ القرارات» قد يتحمل النصيب الأوفى من هذه المسؤولية.

١ـ نظام اتخاذ القرارات:

من المعروف أن واضعي ميثاق الجامعة قد استلهموا في وضع قواعده وأحكامه، تلك الخبرة التنظيمية التي كانت قائمة في المجتمع الدولي إبان إنشاء الجامعة، وبخاصة تجربة عصبة الأمم، وما سبقها وما عاصرها من الاتحادات والهيئات واللجان الدولية. ومع ذلك يمكن القول إن نظام القرارت في الجامعة ـ شأنه في ذلك شأن البنيان المؤسسي للجامعة، والضوابط التي تحكم العمل داخل أجهزتها ولجانها ـ قد جاء في أحكامه وقواعده «تجسيدا صريحا للواقعية السياسية التي كانت سائدة عند إنشاء الجامعة» [١٢٦]، بمعنى أنه تأثر في شتى جوانبه ومضمونه، وبصورة مباشرة، بالظروف التاريخية والسياسية والقومية التي كانت قائمة آنذاك. ولذلك، كان من الطبيعي أن يكون لنظام القرارات في الجامعة أثره وانعكاساته سواء على حياة المنظمة ومسيرتها على طريق العمل العربي المشترك، أو فيما يتعلق بأنماط التفاعلات ونوعية العلاقات القائمة بين دول الجامعة.

يسود الفقه العربي بصدد الجامعة اتجاه عام مفاده أن نظام القرارات في أجهزة الجامعة ولجانها يتميز بخاصتين أساسيتين، تقفان ـ في مضمونهما ـ على طرفي نقيض، ولكنهما تتحدان في آثارهما ونتائجهما السلبية بالنسبة إلى بلوغ الأهداف المنشودة والآمال المعقودة على الجامعة. وتتمثل هاتان الخاصتان في «الإفراط في تصلب نظام سن القرارات من ناحية، والإفراط في مرونة نظام تنفيذ القرارت من ناحية ثانية» [١٢٧].

لقد عبرت «النصوص» ـ كما سبقت الإشارة ـ عن أن إنشاء الجامعة كان محصلة للتفاعل والالتقاء بين اتجاهين: أولهما: الاتجاه القومي، وثانيهما: الاتجاه القطري.

وقد انعكست هذه «الثنائية» بين القومية والقطرية على شكل مفارقة مهمة في صلب بنيان ميثاق الجامعة، وأيضا مشروع تعديل ذلك الميثاق، وتبدو هذه المفارقة على النحو التالي: على مستوى الأهداف والمبادئ والتوجهات يبدو التيار القومي واضحا، ولكن على مستوى النظم والإجراءات التي يفترض أنها تؤدي إلى تحقيق هذه الأهداف يبدو التيار القطري غالبا.

وتتضح هذه المفارقة بشكل خاص في نظام التصويت المعمول به في الميثاق، الذي يقوم على مبدأ الإجماع، والذي يتجسد أساسا في أحكام (المادة ٧)، التي تنص على ما يلي:

«ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله. وفي الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقا لنظمها الأساسية».

ويعكس هذا النظام، من ناحيتي النص والواقع، مشكلة مثلثة: ضلعها الأول: شرط الاجتماع الذي يعطي لكل دولة ـ بغض النظر عن القضية موضوع النظر، أو مدى اهتمامها بتلك القضية، أو وزن تلك الدولة، أو ارتباطاتها الخارجية ـ حق الاعتراض على أي موضوع. وضلعها الثاني: أن القرارات المتخذة، حتى بالإجماع، يخضع تنفيذها للنظم الأساسية الدستورية والقانونية والتشريعية الداخلية، التي تتسع أحيانا لتشمل «الظروف الخاصة» و«الأوضاع والتقاليد». ومن واقع الممارسة، كم من القرارات اتخذت ووافق عليها ممثلو الدول الأعضاء، ولم تر حظها من التصديق القانوني بعد؟ وضلعها الثالث: عدم التزام الأقطار بتنفيذ القرارات التي تتخذ بالإجماع وتستوفي أيضا شرط التصديق القانوني.

وأساس ذلك أن الميثاق الحالي، وكذلك مشروع تعديل الميثاق، كلاهما يقوم على مبدأ السيادة الوطنية، التي تتجسد أساسا في اتخاذ «قاعدة الإجماع» شرطا لالتزام الدول بقرارات الجامعة. ومن هنا يمكن القول أن التنظيم العربي القومي يتحرك حتى الآن في إطار «ظاهرة التزمت السيادي». فقرارات الجامعة تعتمد على قاعدة الإجماع في التصويت، كما أنها مشمولة بالنفاذ وفقا للنظم الدستورية والتشريعية والقانونية في الدول الأعضاء، وبعد هذا وذاك، فإن التنفيذ بعد الإجماع وبعد التصديق، مسألة فيها نظر!

وإذا كانت الفقرة الثانية من (المادة ٧) تخفف ـ على ما قد يبدو ـ من حدة هذه القاعدة حين نصت على أن «ما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله»؛ وكذلك إذا كان مبدأ الأغلبية الموصوفة معتمدا بالنسبة إلى بعض القرارات والمسائل السياسية؛ إلا أن إمعان النظر في أحكام الميثاق الخاصة بالتصويت يكشف عن أن هذه الأنماط من «الأغلبية» لا تعتمد إلا فيما يخص المسائل المتعلقة بسير الأجهزة الداخلية للمنظمة. أما فيما يتعلق بمصالح الدول الأعضاء، فقد تحاشى واضعو الميثاق والنصوص المكملة له اعتماد الأغلبية في إصدار القرارات التي تمسها مباشرة.

وغني عن البيان أن اعتماد قاعدة الإجماع أساسا للتصويت على القرارات المهمة داخل المنظمة الدولية من شأنه أن يبقي على إرادات الدول الأعضاء فيها، ولا ينال من سيادتها واستقلالها في شيء. وفي مقابل ذلك، فإنه يحول ـ تماما ـ دون تكون إرادة جماعية واحدة وفعالة خاصة بالمنظمة، من شأنها أن تمكنها من الاضطلاع بالوظائف والمهام الموكولة إليها، والسير قدما بأعضائها نحو ما يحقق مصالحهم وأهدافهم المشتركة. وبعبارة أخرى، فإن من شأن الأخذ بقاعدة الإجماع أساسا لاتخاذ القرارات في أي منظمة دولية أن يفت في عضد التضامن والترابط الموضوعي الذي قد يجمع بين أعضائها في مجالات ونواح عديدة. ومجمل القول في ذلك إن مثل هذه المنظمة لا تعدو أن تكون «مجرد هيئة تمثيلية للدول الأعضاء، لا حول لها ولا قوة إلا بقدرة وإرادة أعضائها. فليس لها سلطة إلا تلك التي تريد أن تمنحها إياها الدول الأعضاء» [١٢٨].

ولهذا لم يسلم نظام القرارات في الجامعة ـ الذي اعتمد مبدأ الإجماع أساسا لاتخاذ القرارات السياسية المهمة ـ من المآخذ والعيوب المرتبطة بهذا المبدأ بصفة عامة. ومن بين هذه المآخذ وتلك العيوب أنه قد ترتب على تطلب الإجماع ـ بالإضافة إلى عوامل أخرى كامنة في الميثاق ـ أن فشلت الجامعة في فض الكثير من المنازعات العربية ـ العربية، أو العربية ـ الأجنبية (لبنان ١٩٥٨، النزاع على الحدود بين المغرب والجزائر، حرب اليمن في الستينيات، العدوان العراقي على الكويت ١٩٩٠). وفي حالات كثيرة، لم يتمكن مجلس الجامعة من بلورة أو اتخاذ مواقف واضحة من القضايا التي عرضت عليه، وإنما انتهج في ذلك منهج تذكير الدول المعنية بالمبادئ والقواعد العامة التي

تنظم وتحكم العلاقات بين دول الجامعة؛ مثل احترام سيادة الدول، وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، واحترام سلامتها الإقليمية ونظام الحكم فيها. وبعبارة أخرى، فإن المآخذ والعواقب التي ترد على مبدأ الإجماع قد انتهت بالجامعة - واقعا وعملا - إلى تغليب «الدبلوماسية على حساب القانون»، بما يضمن محاولة التوفيق بين المواقف المتعارضة وتهدئتها، أكثر من الحرص على فض المنازعات وتسويتها. والأكثر من ذلك أنه في حال عجز الجامعة عن إيجاد الإجماع اللازم لمواجهة العدوان الواقع على إحدى الدول الأعضاء في الجامعة «يفتح المجال واسعا أمام التدخل الأجنبي، بدعوى المحافظة على السلام العالمي، وعلى أساس تطبيق المعاهدات التي قد تكون معقودة بين هذا الطرف الأجنبي وأي دولة عضو في الجامعة»[١٢٩].

ومؤدى ما سبق، أن الجامعة - بالنظر إلى اعتماد قاعدة الإجماع أساسا لاتخاذ القرارات فيها - صارت تفتقر إلى «استقلال وظيفي» بالمعنى الدقيق للكلمة، كما أصبحت نشاطاتها وإنجازاتها تميل - إيجابا أو سلبا - مع الميول والتقلبات السياسية التي تعتري العلاقات بين الدول الأعضاء فيها.

٢ - قاعدة الإجماع في ضوء النصوص وفي ضوء الوقائع

وفي الحقيقة، فإن قاعدة الإجماع في حاجة إلى مناقشة واقعية، في ضوء النصوص وفي ضوء الوقائع معا. ويتضمن العرض الآتي قواعد التصويت الواردة بميثاق الجامعة، بالاضافة إلى القواعد الواردة في النظام الداخلي لمجلس الجامعة - التي تطبق على كافة مستويات الاجتماعات - حيث جاءت استكمالا أو توضيحا لبعض الاحكام العامة في الميثاق، والتي يمكن تلخيصها في خمس حالات:

الحالة الأولى: القاعدة العامة للتصويت

يبنى نظام القرارات في الميثاق على مبدأين أساسيين:

أولهما موضوعي: وهو الوارد في (المادة ٧) من الميثاق، التي يمكن القول إنها تقدم أحكاما مرنة للغاية، حيث تنص على الآتي:

«ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله».

(يؤكد أن هذه المادة تقدم نصا مرنا للغاية ـ على رغم كل الهجوم على «قاعدة الإجماع» ـ لأنها تنتهي إلى القول بأن «الالتزام لمن يقبله»، أي أن المقصود بالإجماع المشار إليه، ليس أنه أساس اتخاذ القرارات، ولكنه يعني أن الدول لا تلتزم إلا بما توافق عليه. وهذا النص يتفق تماما ـ على رغم الاعتراض عليه ـ مع قيام الجامعة «على أساس احترام استقلال الدول وسيادتها». ولا يتصور تغيير ذلك النص، بدون تغيير الأساس الأيديولوجي للجامعة. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن ذلك النص يتميز عن نظام التصويت في «عصبة الأمم» من قبل، وفي «الأمم المتحدة» حاليا. فعلى الرغم من اعتماد «قاعدة الإجماع»، إلا أنه لا يترتب عليها شل نشاط الجامعة في حال عدم توافر الإجماع. حيث يجوز اتخاذ القرارات بالأغلبية، وإن لم تلزم بها إلا الدول التي قبلت تلك القرارات).

وثانيهما إجرائي: أي أن النصاب المطلوب لاتخاذ أي قرار، في كل نصوص الميثاق والنظام الداخلي لمجلس الجامعة، ينصرف دائما إلى «الدول الاعضاء»، على خلاف العديد من المنظمات الدولية التي تعتمد مبدأ «الدول الحاضرة والمشتركة في التصويت».

(وعلى هذا الاساس فقد طبقت على مصر الإجراءات ذاتها المفروض إعمالها تجاه «الدولة المنفصلة» من دون مبرر قانوني أو موضوعي لذلك، فأنزل العلم المصري، وحذف مقعدها في الاجتماعات، وجرى توزيع حصتها في الموازنة على الدول الأعضاء، والأهم أنها لم تعد تدخل في حسابات النصاب القانوني للاجتماع أو للتصويت، حيث اعتبرت الدول الأعضاء (٢٠) دولة فقط، وأصبح النصاب القانوني للاجتماع، والأغلبية (١١) دولة وليست (١٢) دولة، قبل انضمام جمهورية القمر إلى الجامعة، حيث ارتفع عدد الدول الأعضاء إلى (٢٢) دولة حاليا).

الحالة الثانية: اشتراط الإجماع حكما

لم تشترط نصوص الميثاق إعمال قاعدة الإجماع «حكما» إلا في حالتين فقط:

الأولى: عندما يقرر مجلس الجامعة التدابير اللازمة لدفع اعتداء وقع من دولة على دولة من أعضاء الجامعة (وبالطبع إذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الإجماع صوت الدولة المعتدية)، حيث تنص (المادة ٦) على ما يأتي:

«إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خُشي وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس إلى الانعقاد فورا.

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالإجماع فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة، لا يدخل في حساب الإجماع رأي الدولة المعتدية.

وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة في الفقرة السابقة. وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأي دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده»

والثانية: عندما يقرر مجلس الجامعة فصل أي دولة «لا تقوم بواجبات الميثاق»، وذلك أيضا عدا صوت تلك الدولة، حيث تنص (المادة ١٨) على ما يأتي:

«إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة.

ولمجلس الجامعة أن يعتبر أي دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها».

بل إن الميثاق ـ كما سيأتي بيانه ـ لم يشترط الإجماع لقبول عضوية دولة جديدة، حيث اعتبر في (المادة ١) أن «لكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة»، ولم يقرن ذلك بأي قاعدة للتصويت، انطلاقا من تقرير «الصفة القومية» للجامعة.

الحالة الثالثة: اعتماد قاعدة أغلبية الثلثين

أ ـ تضمنت نصوص الميثاق الأخذ صراحة بمبدأ أغلبية الثلثين في مسألتين مهمتين:

أولاهما: تعيين الأمين العام للجامعة، حيث تنص (المادة ١٢) على ما يأتي:

«يكون للجامعة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين.

ويعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثي دول الجامعة الأمين العام».

وثانيتهما: تعديل الميثاق حيث تنص (المادة ١٩) على ما يأتي:

«يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ولإنشاء محكمة عدل عربية، ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام.

ولا يبت في التعديل إلا في دور الانعقاد التالي للدور الذي يقدم فيه الطلب وللدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه من دون التقيد بأحكام المادة السابقة».

ب ـ تضمن النظام الداخلي لمجلس الجامعة الاخذ بأغلبية الثلثين أيضا في ثلاث مسائل:

الأولى: إضافة مسائل إلى جدول أعمال دورة غير عادية، غير التي دعيت لمناقشتها (المادة ٧ ـ ٣).

الثانية: إضافة مسائل جديدة إلى جدول أعمال الدورة العادية اثناء أعمال الدورة (المادة ٩ ـ ٢).

الثالثة: إعفاء دولة من سداد حصتها في الموازنة (١٥ ـ ٢).

الحالة الرابعة: تطبيق مبدأ الأغلبية العادية

أ ـ تضمن الميثاق النص على الأخذ بمبدأ «الأغلبية العادية» في حالين:

الأولى: حال قيام مجلس الجامعة بالتحكيم أو التوسط بين الدول الأعضاء، حيث تنص (المادة ٥) على الآتي:

«تصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء».

(من الجدير بالذكر ان قرار المجلس في حال «التحكيم» يعتبر «نافذا وملزما» على رغم اتخاذه بأغلبية الآراء، حسب نص الميثاق).

الثانية: هي ما تضمنته (المادة ١٦) من مسائل تكتفي بأغلبية الآراء لاتخاذ مجلس الجامعة قرارات نافذة وملزمة للكافة بشأنها، حيث تنص على ما يأتي:

«فيما عدا الأحوال المنصوص عليها في الميثاق يكتفى بأغلبية الآراء لاتخاذ المجلس قرارات نافذة في الشؤون الآتية:

(أ) شؤون الموظفين.

(ب) إقرار ميزانية الجامعة.

(ج) وضع نظام داخلي لكل من المجلس والأمانة العامة.

(د) تقرير فض أدوار الاجتماع».

وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن ثلاثة من أخطر مؤتمرات القمة العربية جرى اتخاذ القرارات فيها بالأغلبية العادية ـ كما سيأتي بيانه ـ على رغم أن أولها ـ مؤتمر قمة بغداد عام ١٩٧٨ ـ كان يتصل بحال «دولة لا تقوم بواجبات الميثاق»، وتخرق خرقا واضحا وصريحا ـ من الناحية القانونية ـ ما تحقق من إجماع عربي جسدته العديد من قرارات الجامعة على كل مستويات أجهزتها، بشأن قضية فلسطين؛ وثانيها ـ مؤتمر قمة عمان عام ١٩٨٠ـ الذي يعتبر بدوره من أهم مؤتمرات القمة العربية، بما أقره من مواثيق واتفاقيات سياسية واقتصادية، إلا أنه اتخذ قرارات نافذة وملزمة بالأغلبية العادية، على رغم أن خمس الدول قاطعته أصلا ولم تشارك في أعماله، وعلى الرغم من أن نص (المادة ٧) يشير إلى أن حسابات التصويت تضع في اعتبارها «الدول المشتركة في الجامعة»، على خلاف العديد من المنظمات الدولية التي تعتمد مبدأ «الدول الحاضرة المشتركة في التصويت». ومن المعلوم أن عددا من هذه الدول أرسل، بعد سنوات، موافقته على ما اتخذه المؤتمر من قرارات؛ وثالثها ـ مؤتمر قمة القاهرة عام ١٩٩٠ ـ على رغم أنه كان يتصل بحال ليست فقط «اعتداء وقع من دولة عضو على دولة عضو»... وإنما غزو وضم بالكامل.

الحالة الخامسة: الممارسة... والاجتهاد مع النص

من المقرر قانونا أنه حيث لا يوجد نص تجري الإحالة إلى القواعد العامة بشأن التصويت. ولكن الممارسة العربية أوضحت أن باب «الاجتهاد» في هذا المجال كان واسعا ومتنوعا أيضا، سواء الاجتهاد في النص، أو الاجتهاد مع النص، أو في إعمال صيغ مبتكرة للنص... ومن أمثلة ذلك:

أ ـ حال قبول اعضاء جدد، حيث تنص (المادة ١) من الميثاق على ما يأتي:

«لكل دولة عربية مستقلة الحق في ان تنضم إلى الجامعة. فإذا رغبت في الانضمام، قدمت طلبا بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة، ويعرض على المجلس في أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب».

(أي أن الميثاق جعل «حق الانضمام مكفولا»، وترك ذلك «لرغبة» الدولة، ولم يقرن ذلك بأي قاعدة للتصويت. وتوضح هذه الصياغة أن عدم وضوح الكثير من بنود الميثاق ربما كان عاملا مفيدا، إذ تبدو غالبية نصوصه قابلة للتعديل، وليست قواعد آمرة تمتنع مخالفتها.

وبالتالي، أمكن من خلال الممارسة التخفيف من وطأة «قاعدة الإجماع» ـ وكما سيأتي بيانه ـ حتى في هذه الحال. فعلى الرغم من ترجيح اعتماد القاعدة العامة للتصويت ـ أي الإجماع وبخاصة في مثل هذه المسألة المؤثرة في كيان المنظمة ـ إلا أن «الاجتهاد في النص» جعل مجلس الجامعة يقرر قبول عضوية دولة الكويت عام ١٩٦١، بدون موافقة العراق، مستندا في ذلك إلى تفسير جديد للمادة الأولى من الميثاق، مؤداه ان الإجماع المطلوب لقبول عضو جديد، ليس هو إجماع الدول الاعضاء في المجلس، وانما هو إجماع «الدول الحاضرة في الجلسة والمشاركة في التصويت».

وهكذا نشأ تقليد جديد غيرت بمقتضاه «قاعدة الاجماع» بخصوص قبول عضو جديد، وتحولت تدريجيا إلى «قاعدة الأغلبية». وتأكد هذا الاتجاه بمناسبة قبول سلطنة عمان، ودولة الامارات العربية المتحدة، وجمهورية القمر الاتحادية الإسلامية).

ب ـ حال تعيين الامناء العامين المساعدين والموظفين الرئيسيين في الجامعة

حيث لم تتضمن (المادة ١٢) من الميثاق أي قاعدة للتصويت بشأن تعيينهم، وجاء نصها على النحو الآتي:

«يعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثي دول الجامعة الأمين العام، ويعين الأمين العام بموافقة المجلس الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين في الجامعة».

(هنا كان الترجيح باتجاه اعتماد قاعدة «الأغلبية العادية»، وليست القاعدة العامة للتصويت ـ أي الإجماع ـ لسبب بديهي وهو أن الأمين العام يعين بأغلبية ثلثي الدول الأعضاء حسب نص المادة نفسها من ناحية، وربما قصد المشرع ـ وهو يغفل النص على قاعدة التصويت ـ أن ذلك يندرج ضمن «شؤون الموظفين» الواردة في (المادة ١٦) والتي يكتفى فيها بالأغلبية العادية من ناحية أخرى).

ج ـ حال مؤتمر القمة العربي ببغداد عام ١٩٧٨

من المعروف أن هذا المؤتمر قد اتخذ مجموعة من القرارات تجاه مصر، لا سابقة لها على المستوى العربي. فمن الناحية النظرية البحتة كان المؤتمر أمام حال «دولة لا تقوم بواجبات الميثاق» وهي حال ـ كما تقدم ـ توجب الفصل من ناحية، وبالإجماع عدا رأي مصر من ناحية أخرى. ومع ذلك فإن المؤتمر قد «ابتكر» مفهوما جديدا وطبقه وهو «تجميد عضوية مصر» من ناحية، واتخذ قراراته بالأغلبية وليس بالإجماع من ناحية أخرى.

(ويفسر ذلك ـ أولا وقبل كل شيء ـ بأن ذلك المؤتمر قد دعت إليه العراق، وهو ليس مؤتمرا لجامعة الدول العربية، وإنما للدول الأعضاء في الجامعة، وحضره الأمين العام للجامعة بصفته الشخصية، ولم يكن له أي دخل بأعمال المؤتمر أو وثائقه، ولا للأمانة العامة.

وحتى اذا اعتبر ذلك المؤتمر بمثابة «مؤتمر قمة»، فإن «الابتكار» الذي لجأ إليه في النصوص جعل الأمر ملتبسا على الدول الاعضاء، لأنه تجاوز «القانوني» إلى «السياسي».

ولذلك، فقد كان من المنطقي أن يجري إعمال القاعدة العامة للتصويت ـ أي الإجماع أو الالتزام لمن يقبله ـ وليس «الإجماع حكما» لعدم إعمال مبدأ الفصل من الجامعة. وزاد الأمر التباسا ـ وجنوحا عن النواحي القانونية إلى النواحي السياسية ـ محاولة التفريق في القرارات والاجراءات بين الشعب المصري وقيادته الشرعية المنتخبة).

د ـ حال اجتماع مؤتمر القمة العربي بعمان عام ١٩٨٠

يعد هذا المؤتمر من أهم مؤتمرات القمة بما صدر عنه من مقررات ووثائق، وبخاصة في المجال الاقتصادي، حتى سمي بالقمة الاقتصادية. وقد قاطعت الاجتماع خمس دول عربية. ومع ذلك فقد اتخذ المؤتمر قرارات نافذة وملزمة للجميع، بل إن سوريا ـ مثلا ـ أرسلت بعد خمس سنوات مذكرة رسمية تؤكد فيها التزامها بكافة قرارات القمة ـ على رغم مقاطعتها لأعمالها ـ فيما عدا «الملحق العسكري» لاعتبارات جدية ضمنتها مذكرتها.

(وقد استندت شرعية ذلك الاجتماع، وما صدر عنه من وثائق ومقررات، إلى توافر النصاب القانوني للاجتماع، وإلى صدور القرارات بإجماع الدول الحاضرة والمشاركة في التصويت).

هـ ـ حال مؤتمر القمة العربي بالقاهرة عام ١٩٩٠

وهنا من الصحيح أن المؤتمر كان يعالج حال «اعتداء وقع من دولة عضو على دولة عضو بالجامعة»، تتطلب «الإجماع حكما» طبقا لنص (المادة ٦)، ولكن نظرا إلى أن المؤتمر لم يتخذ أي «تدابير» تجاه العراق، فقد كان من المنطقي أن يجري إعمال القاعدة العامة للتصويت الواردة في (المادة ٧)، وأن يصدر القرار بالأغلبية حيث يصبح ملزما ـ فقط ـ لمن قبل به.

(ومن الجدير بالذكر أن جدالا قانونيا حول الموضوع نفسه قد ثار في اجتماع مجلس الجامعة يوم ٣ أغسطس ١٩٩٠ بين وزيري خارجية مصر والعراق، حيث تمسك وزير خارجية العراق بنص (المادة ٦) وطالب بالإجماع حكما، بينما تولى وزير خارجية مصر تفصيل النصوص والسوابق، وتأكيد أن قرار المجلس، طالما لا يتخذ «تدابير» فإن قاعدة التصويت التي ينبغي اعتمادها هي القاعدة العامة الواردة في (المادة ٧)، وقد أخذ المجلس بوجهة النظر الأخيرة، وصدر القرار بالأغلبية، واصبح ملزما لمن يقبله).

ب ـ تضمن النظام الداخلي لمجلس الجامعة خمس حالات أخرى لتطبيق مبدأ «الأغلبية العادية»:

الأولى: ما تضمنته (المادة ٦-٢) التي حاولت توسيع مجالات تطبيق مبدأ الأغلبية العادية، بل واعتباره بمنزلة القاعدة العامة للتصويت ـ وبخاصة في حال عدم وجود نص خاص بذلك ـ حيث تنص على ما يأتي:

«يكون انعقاد المجلس صحيحا إذا حضره مندوبو أغلبية الدول الأعضاء. ويتخذ قراراته بموافقة أغلبية الدول الأعضاء، ما لم يرد نص على خلاف ذلك في الميثاق وفي هذا النظام».

والثانية: نشر نصوص قرارات المجلس أو لجانه، حيث تنص (المادة ١٢-٧) على ما يأتي:

«لا يجوز إعلان أو نشر نصوص القرارات التي يتخذها المجلس أو لجانه إلا بموافقة أغلبية الدول الأعضاء».

والثالثة: وقف الجلسة أو تأجيلها أو تأجيل المناقشة أو إقفال باب المناقشة، حيث تنص (المادة ٤-١) على ما يأتي:

«لكل عضو أن يقترح أثناء مناقشة أي موضوع وقف الجلسة أو تأجيلها أو تأجيل المناقشة في الموضوع المطروح للبحث أو إقفال باب المناقشة، ولا تجوز مناقشة هذه الاقتراحات بل يطرحها الرئيس للتصويت بأغلبية الأعضاء الحاضرين إذا ثنى عليها عضو آخر».

والرابعة: إعادة النظر في اقتراح سبق البت فيه، حيث تنص (المادة ١٤ ـ ٤) على ما يأتي:

«لا تجوز إعادة النظر في اقتراح سبق البت فيه في الدورة نفسها ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك بموافقة أغلبية الدول الأعضاء».

والخامسة: تعديل النظم، حيث تنص (المادة ٢٠-٣) على ما يأتي:

«باستثناء المواد المستندة إلى أحكام الميثاق، ومع مراعاة الإجراءات المشار إليها في الفقرتين السابقتين، يتم تعديل النظم بقرار يتخذه المجلس بموافقة أغلبية الدول الأعضاء».

ومن ناحية أخرى، سبقت الإشارة إلى أن الأقطار العربية تقدم نموذجا واضحا للمفارقة بين الأسباب الدافعة للتكامل أو الوحدة الاقتصادية، وبين حجم الإنجاز الذي تم تحقيقه في هذا المجال، على الرغم من أن مؤسسات العمل الاقتصادي العربي - كقاعدة عامة - تأخذ بقاعدة الأغلبية في التصويت، لا قاعدة الإجماع التي يعتبرها البعض العقبة الرئيسية في وجود عمل عربي مشترك حقيقي، على رغم أنه يمثل ضرورة تاريخية للعرب، وخاصة في مجال الوحدة الاقتصادية.

كما سبقت الإشارة إلى أن «لجنة تعديل ميثاق الجامعة» قد عمدت إلى دراسة أكثر من أربعة آلاف قرار صدرت عن مجلس الجامعة منذ عام ١٩٤٥ إلى عام ١٩٨١، فوجدت أن أكثر من ٨٠٪ منها اتخذت بالإجماع، وأن تحفظات بعض الدول كانت في معظمها على قرارات مالية وإدارية. ومع ذلك فإن القرارات التي اتخذت بالإجماع لم ينفذ معظمها... لماذا؟ تتفق كل الدراسات هنا على سبب أصيل، وربما وحيد لعرقلة التكامل والوحدة وهو: غياب الإرادة السياسية، وغياب الاختيار الحر. فالقرارات عندما تتخذ في غياب الإرادة السياسية وغياب الاختيار الحر، فإنها تتخذ بوسيلة من ثلاث: إما بالمجاملة، أو بالمسايرة، أو بالإكراه، وليست المسألة مسألة تزمت سيادي، ولا مسألة شرط الإجماع، فالعبرة بما في النفوس، وليست بما في النصوص.

إن حرص الدول العربية على قاعدة الإجماع يأتي تعبيرا عن السيادة، وهو ما يفتح الباب لمناقشة «سيادة» هذه الدول. إن الأغلبية الساحقة منها تقبل فعلا أن تنتقص سيادتها لحساب القوى الخارجية. كذلك فإن القوى الخارجية صاحبة المصلحة في استمرار هيمنتها واستمرار التجزئة، تضغط لأسباب مفهومة ضد زيادة صلاحيات المؤسسة العربية القومية، على الرغم من أن زيادة صلاحيات الجامعة على حساب السيادة القطرية، من شأنها أن تدعم الأطراف الأضعف والأكثر خضوعا للضغوط الخارجية، وتساعد هذه الأقطار على اتخاذ مواقف أكثر جرأة، معتمدة على قوة الجماعة ومواقف الأعضاء الأكثر قدرة على الحركة المستقلة.

كذلك فإن موضوع السيادة ينبغي تناوله بدون حساسية مفرطة، فالحقيقة أن السيادة المطلقة لأي دولة معاصرة ـ عربية أو غير عربية ـ هي محل نظر، وبالذات عندما تكون هذه الدول فقيرة وتكون معتمدة في غذائها وفي سلاحها وفي أمنها على العالم الخارجي. ولا شك أن أي عمل جماعي وأي معاهدة دولية تتضمن قيودا على حركة الدولة بشكل أو بآخر. والقضية ليست إما سيادة قطرية وإما وحدة قومية، ففي هذا تبسيط مخل للأمور، ولكن هي إعطاء مؤسسات العمل العربي المشترك السلطات والاختصاصات اللازمة. ولا شك أن مظهر الجدية في هذا المجال يتمثل في تنفيذ القرارات التي تم الاتفاق عليها بالإجماع.

إن الوطن العربي، من ذاته قبل كل شيء، توصل إلى «محكمة عربية للاستثمار»؛ يملك الفرد من خلالها أن يقاضي أي دولة على استثماراته بقرار نافذ جبرا، ومضمون لدى «المؤسسة العربية لضمان الاستثمارات»، في وقت ما زال يُنظر فيه إلى الإنسان العربي ـ الفرد نظرة أخرى فيما خلا المال والاستثمار.

كذلك فإن الهيئة القضائية للأوابك تنظر، فيما تنظر، في الدعاوى التي يمكن أن تقيمها شركة نفط على بلد عربي، في حين أن الإنسان العربي ـ الفرد ما زال محروما من مجرد المطالبة بحقوقه الأساسية في عصر «النفط».

٢ ـ نظام تنفيذ القرارات:

من الغريب أن مسألة «نظام تنفيذ القرارات»، من حيث النص والتطبيق، لم تحظ بالاهتمام الذي تستحقه، ضمن الدراسات التي هدفت إلى تحليل وتفسير جوانب القصور في الميثاق، وعدم فعالية الجامعة، وبخاصة من منظور نظام القرارات المعتمد في الميثاق، بل وفي الدراسات التي عمدت إلى اقتراح تصورات متنوعة لتعديل الميثاق، على رغم أنها الظاهرة الأكثر خطورة ـ من الناحية العملية ـ من قاعدة الإجماع ذاتها. وليس أدل على ذلك من مدى وفرة القرارات التي أُتخذت بالإجماع من دون أن تجد حظا من التنفيذ. وأساس ذلك أن عدم فعالية الجامعة يعود في الأساس إلى عدم تنفيذ القرارات التي اتخذت، بما في ذلك القرارات العديدة التي اتُخذت وفق قاعدة الإجماع.

ومن الملاحظ في هذا الخصوص أنه على الرغم من التضييق الزائد عن الحد في نظام اتخاذ القرارات، من حيث اعتماده ـ أساسا ـ على الإجماع، فإن نظام تنفيذ القرارات الصادرة عن أجهزة الجامعة ولجانها ينطوي على مرونة كبيرة في صدد تمتعه بالسريان الفوري والمباشر في مواجهة الدول الأعضاء. وبصفة عامة فإن نظام تنفيذ القرارات ـ كما حدده الميثاق وأحكام معاهدة الدفاع المشترك ـ يضم طائفتين رئيسيتين: إحداهما تشمل طائفة القرارات التي تتمتع بقوة النفاذ المباشر في مواجهة الدول الأعضاء، سواء في ذلك تلك الدول التي أيدته أو التي عارضته أو امتنعت عن التصويت له. وهي طائفة محدودة في حجمها ومضمونها. إذ تكاد تقتصر على شؤون الموظفين، وإقرار الميزانية، ووضع اللوائح الداخلية لمختلف أجهزة الجامعة ولجانها، وفض أدوار الانعقاد. أما الطائفة الثانية فتتسع لتشمل الكل ما عدا القرارات سالفة الذكر، وفيها لا تتمتع القرارات بمكنة النفاذ المباشر. فالأمر في تحديد طرق وكيفية تنفيذها متروك للدول الأعضاء، التي لا تقع في هذا الخصوص تحت طائلة أي التزام، سوى مراعاة حسن النية، من دون أن تتمتع الجامعة في هذا الصدد بأي صلاحيات [١٣٠].

وإذا كان نظام تنفيذ القرارات العسكرية، حسبما تقضي به (المادة السادسة) من معاهدة الدفاع المشترك، ينطوي على بعض المظاهر أو النواحي الإيجابية، وهو ما يتمثل في إصدار مجلس الدفاع المشترك لقراراته بأغلبية الثلثين، والاضطلاع بتنفيذها على نحو تحفظت معه بعض الدول الأطراف في المعاهدة ـ إلا أن أحكام المعاهدة لم تنفذ عملا، فلم يلجأ إلى أحكامها لا في العلاقات العربية ـ العربية، ولا بصدد مواجهة الأخطار التي تهددت الدول العربية من الخارج، على الرغم من إنشاء القيادة العسكرية الموحدة عام ١٩٦٤ بعيد انعقاد مؤتمر القمة العربي الأول، مما حدا الجامعة إلى حل هذه الهيئة فيما بعد.

وخلاصة القول في ذلك إن ظاهرة عدم تنفيذ القرارات داخل الجامعة قد استفحلت، سواء لضعف هياكلها، أو لمعارضة، أو عدم اكتراث، بعض الدول الأعضاء، بل لقد أكدت بعض الدراسات أن التنفيذ الفعلي لا يشمل إلا حوالي عشر القرارات الصادرة عن أجهزة المنظمة» [١٣١]. وإذا كان الأمر في متابعة تنفيذ القرارات موكولا إلى مجلس الجامعة والأمين العام، إلا أن

صلاحياتهما في هذا الخصوص تقف عند حد جمع المعلومات وعرضها على مؤتمر القمة، من دون التوصية بإجراءات عملية تهدف إلى الحد من هذه الظاهرة أو إلى القضاء عليها. يضاف إلى ذلك عدم كفاية الإجراءات التأديبية والقسرية اللازمة لضمان التنفيذ، فلم يشر الميثاق إلا إلى «إجراء الطرد»، على نحو يحد من حرية تصرف مجلس الجامعة في حالات كثيرا ما يبدو اللجوء فيها إلى الطرد إجراء غير واقعي، كما لا توجد رقابة قضائية في هذا الخصوص.

ثالثا ـ تعديلات الميثاق غير المدونة

يتعرض ميثاق الجامعة الحالي، منذ البدء، للنقد ومحاولات التعديل. وجوهر ما وجه إليه من نقد أنه جاء في ظروف الأربعينيات من ناحية، ومعبرا عن وجهة نظر الدول السبع الموقعة عليه من ناحية أخرى.

ولقد سبقت الإشارة في مطلع هذا الفصل إلى أن الارتباط الضروري بين تعديل الميثاق وتطوير الجامعة، يطرح السؤال المحوري الآتي: هل كان ميثاق الجامعة ـ بوصفه الراهن، وفي ذاته ـ عقبة في سبيل العمل العربي المشترك، أم أن العمل العربي المشترك كان يعاني من مشكلات أخرى، وأن أحكام الميثاق ـ من حيث المبدأ ـ لم تشكل يوما عقبة في سبيل انطلاقه أو دفع مسيرته؟

١ ـ ملاحظات منهجية

إن محاولة الإجابة عن السؤال المتقدم تفترض تسجيل ثلاث ملاحظات منهجية بشأن مسألة تعديل الميثاق، وبخاصة من منظور ارتباطها بمطلب تطوير الجامعة [١٣٢]:

الملاحظة الأولى: إن البحث في شؤون الوطن العربي يتأرجح، عادة، بين مذهبين متناقضين: مذهب الوحدة ومذهب التجزئة. ويتميز كلا المذهبين بنوع من الالتزام المسبق، وبالنظر إلى الأمور كما يجب أن تكون لا كما هي قائمة بالفعل. وقد يكون هذا هو المصدر الأساسي للتباين والتطاحن والركود والعجز. ولا يمكن أن يكون الأمر خلاف ذلك ما لم يؤخذ بالمنهج العلمي في معالجة أحوال العرب، وما لم يجر الالتجاء إلى الموضوعية والتجرد. فمصداقية التحليل، وبالتالي إمكانية العمل الإيجابي، تقتضي اعتماد منهجية

منضبطة تسمح بالتعرف على الواقع، حتى يكون منطلقا صحيحا لعملية تهدف أساسا إلى تغيير هذا الواقع نفسه. ومعنى ذلك أن الانطلاق من المعطيات الواقعية، أي من المتناقضات القائمة فعلا، من شأنه أن يسمح بالتوفيق بين هذه المتناقضات أو بتجاوزها. وبالتالي، إذا كانت مسألة تعديل ميثاق الجامعة مسألة لها ديمومة التجدد، فذلك راجع أساسا إلى قدرة محدودة للتوفيق بين المتناقضات أو لتجاوزها. وكادت هذه المسألة أن تنحصر في سؤال يتعلق بقدرة العرب على تغيير ما بأنفسهم حتى يغير الله ما بهم. فمسيرة الجامعة منذ نشأتها تكاد تدور بصفة مستمرة حول موضوع التعديل: تعديل الوضع القائم وتعديل الميثاق.

ويمكن للتعديل إذا ما أخذ بمعطيات الواقع أن يكون متواضعا، كما يمكن أن يكون جذريا، فيسمح بوضع منطلقات جديدة للعمل العربي المشترك. وهذا يعني أن التعديل يمكن أن يؤول إلى إعادة صياغة بعض مواد الميثاق، وتحسين محتواها، كما يمكن أن يؤول إلى وضع ميثاق جديد بشكله وموضوعه. ووضع ميثاق جديد لا يمكن إلا أن يندرج في إطار إجراءات التعديل المنصوص عليها في (المادة ١٩) من الميثاق الحالي، حتى لا يؤول إلى انقطاع في استمرارية الجامعة، بحيث يكون التعديل تعديلا للميثاق الحالي يخضع لمقتضياته ويتمتع بضماناته ويثري منطلقاته.

والملاحظة الثانية: إن الميثاق المقصود تعديله يتطلب نظرة تدقيقية:

هل الميثاق هو ذلك الذي أبرم في ٢٢مارس ١٩٤٥، أم هو ذلك الذي انصهر في نطاقه التعامل العربي من الناحية الفعلية، ما دامت الأحكام والقواعد التي ارتكزت عليها المعاملات بين الدول العربية في نطاق الجامعة تتعدى ما جاء به ميثاق سنة ١٩٤٥؟ إن لهذا السؤال أهمية لا يستهان بها، إذ من شأنه أن يساعد على تحديد الطبيعة الحقيقية لعملية التعديل. فإذا أخذنا بمبدأ تعديل الميثاق في معناه الضيق، نكون قد أعطينا عملية التعديل ـ بصفة جزئية أو شاملة ـ معنى التقنين وتكريس ما هو قائم فعلا. وإذا قبلنا بمبدأ تعديل الميثاق بالمعنى الواسع ـ كمجموعة لمبادئ وأحكام وقواعد تنظم العمل العربي المشترك في نطاق الجامعة، وإن كانت ليست بالضرورة متضمنة كلها في إطار نص ميثاق عام ١٩٤٥ ـ فإن التعديل مطالب بالتعرض لما هو

غير قائم حاليا، وبذلك يكون للتعديل طابع إنشائي لا مجرد طابع تقريري، ولا يمكن إذن بطبيعة الأمور ان تحصر عملية التعديل في تقنين ما أقره التعامل، لأن هذا الحصر من شأنه أن يفقد التعديل معناه الأصلي، ويزج به في مستوى الشكل من دون سواه. ولذا لا يمكن حجب التعديل عن التطلع إلى ما هو أحسن وأفضل وأكثر تطورا.

والملاحظة الثالثة: إن الجامعة المراد تعديل ميثاقها، هي الأخرى تستحق التدقيق نظرا إلى التباين الموجود بين معنيين متصلين بها:

فالمعنى الأول، وكثيرا ما نجده في الصحافة العربية ولدى كثير من رجال السياسة العرب، يقصد به التنظيم الإقليمي العربي بصفة عامة. ويتضمن هذا التنظيم العديد من الأجزاء المترابطة بعضها ببعض، والتي تعمل لتحقيق الغاية نفسها. وبهذا المعنى لا تنحصر الجامعة في المنظمة الدولية الإقليمية المسماة «جامعة الدول العربية»، لكنها تشمل أيضا كل المنظمات العربية المتخصصة بقطاع أو أكثر من قطاعات العمل العربي المشترك، وكل الهيئات والهياكل العربية العاملة باتصال بالجامعة، ومن أجل أهداف تندرج في إطار أهداف الجامعة. والجدير بالذكر هنا هو أن لهذه المنظمات والهيئات والهياكل، التي لا يضم بعضها كل الدول العربية، مواثيق وأنظمة خاصة. كما لها كيانات ذاتية وبنيان خاص. فهذا «المعنى اللاقانوني» للجامعة لا يمكن الأخذ به نظرا إلى طبيعة عملية التعديل التي لها معنى قانوني دقيق وتتعلق بميثاق محدود.

أما المعنى الثاني، فينصرف إلى أن الجامعة المراد تعديل ميثاقها هي تلك المنظمة الدولية المنشأة بنص خاص، والتي لها شخصية اعتبارية خاصة تتميز بها عن بقية المنظمات، غير أن شمولية اختصاصات الجامعة لا يمكن إلا أن يكون لها تأثير في عمل المنظمات العربية المتخصصة، وفي عمل الهيئات والهياكل العربية الأخرى. لذا فإن تعديل ميثاق الجامعة لا يمكن ألا يؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة في أسس وأنظمة المنظمات العربية المتخصصة والهياكل والهيئات العربية، فالتعديل هو تعديل لميثاق الجامعة وحدها، ولكن مداه قد يمتد إلى مواثيق المنظمات الاجزاء في التنظيم الإقليمي العربي، من دون أن يمس ذلك بكياناتها كأجزاء قائمة بذاتها.

٢ ـ مبدأ التعديل... وإرادة التوفيق بين الواقع والتطلعات

وفضلا عن ذلك، فإن موضوع تعديل الميثاق ليس في الحقيقة بموضوع جديد، بل إنه ولد بميلاد الجامعة. وهذا يعني أن الجامعة، كما أنشأها ميثاق عام ١٩٤٥، كانت تعبر، وفي آن واحد، عن أوضاع قائمة من ناحية، وعن إرادة، أو على الأقل عن أمل في تغيير هذه الأوضاع من ناحية أخرى. ويمكن التذكير في هذا المجال بأن المشاورات العربية التي سبقت تأسيس الجامعة كانت تهدف بادئ ذي بدء إلى إقامة وحدة عربية، غير أن المفاوضات أدت فيما بعد إلى العمل على أساس إقامة جامعة عربية، وآلت في آخر الأمر إلى تأسيس جامعة للدول العربية. فإرادة التوفيق بين الواقع والتطلعات أدت في النهاية إلى الدعوة، ومنذ يوم انبثاق الجامعة، إلى إعادة النظر في ميثاقها؛ إذ نصت (المادة ١٩) منه على الآتي:

«يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق، وعلى الخصوص بجعل الروابط بينها أمتن وأوثق، ولإنشاء محكمة عدل عربية، ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام.

ولا يبت في التعديل إلا في دور الانعقاد التالي للدور الذي يقدم فيه الطلب، وللدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه من دون التقيد بأحكام المادة السابقة»

ومعنى ذلك أن إرادة التعديل متوافرة شكلا على الأقل، وهذا ما أدى إلى إثراء الميثاق بصفة غير مباشرة، وإلى عديد المحاولات الهادفة إلى تعديله... مدخلا إلى تطوير الجامعة ذاتها.

ومن منظور هذا المدخل، من الملاحظ أن السعي إلى تطوير الجامعة ـ بدوره ـ بدأ منذ تأسيسها، مُثّل طريقا وسطا بين أنصار الرابطتين القومية والقطرية، أي أنها عبرت عن الحقيقتين القومية والقطرية في آن واحد، فالأولى كانت الدافع إلى إيجاد إطار تنظيمي يعبر عنها، ويفترض فيه أن يفضي إلى تكثيف التفاعلات التعاونية بين الدول العربية، والثانية ـ فرضت قيودا على هذا الإطار كي لا يتجاوزها، أي الحقيقة القطرية، وتجلى هذا في احترام ميثاق الجامعة لسيادة الدول الأعضاء؛ فسوى بينها في التصويت (المادة٣)، وأخذ بقاعدة أن القرارات المتخذة بالأغلبية لا تلزم إلا من وافق عليها (المادة٧).

ومع ذلك فإن ميثاق الجامعة لم يغلق الباب في وجه تعزيز الرابطة التي أنشأها وجسدتها الجامعة، ولعل هذا قد مثل محاولة لإرضاء أنصار الرابطة القومية، وهكذا أوجد الميثاق آليتين محتملتين لتطوير الجامعة [١٣٣]:

الأولى: تتمثل في تعديل الميثاق ذاته، وذلك بإشارة (المادة ١٩) منه - كما تقدم - إلى جواز تعديله بأغلبية الثلثين، لجعل الروابط بين الدول الأعضاء في الجامعة أمتن وأوثق، ولإنشاء محكمة عدل عربية.

والثانية: تنصرف إلى إقامة روابط أوثق من تلك التي أوجدها ميثاق الجامعة بين دولتين أو أكثر من دولها، وذلك بموجب نص (المادة ٩) من الميثاق.

وقد شهد الواقع العربي محاولات لتجربة الآليتين السابقة الإشارة إليهما لتطوير الجامعة، لكن محدودية الإنجاز على أرض الواقع كانت هي المحصلة النهائية لكل محاولات التطوير. ويمكن اعتبار جهود إنشاء محكمة عدل عربية مثالا على الآلية الأولى، وهي جهود بدأت بقرار قمة الإسكندرية في ١٩٦٤ بإنشاء هذه المحكمة، وباءت بالإخفاق حتى الآن، على الرغم من كل ما بذل في صياغة ومناقشة نظامها الأساسي من جهود فكرية وأكاديمية وسياسية. وكانت الحجة المعلنة لعدم خروجها إلى النور أن أغلبية الدول الأعضاء في الجامعة ما تزال غير راضية عن صياغة نظامها الأساسي، غير أن إمعان النظر في الأمر يظهر أن عدم الرضا هذا ليس سوى حجة شكلية، وأن السبب الجوهري لعدم الموافقة على مشروع إنشاء المحكمة لا يخرج عن احتمالين: إما أن الدول الأعضاء لا تريد مثل هذه المحكمة لما سوف يشكله وجودها - على الرغم من ولايتها الاختيارية - من حرج معنوي لتلك الدول، إن لم تعرض منازعاتها مع غيرها من الدول الأعضاء على المحكمة،، أو أنها لا تريد تحمل أي أعباء مالية جديدة من جراء انخراطها في العمل العربي المشترك، حتى لو كانت تلك الأعباء لا تتجاوز مئات الألوف من الدولارات سنويا... أو الاحتمالين معا.

كذلك يمكن اعتبار اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري العربي، التي وقعت في عام ١٩٨١، مثالا على تطبيق الآلية الثانية في المجال الاقتصادي. ومع ذلك فقد تعين على هذه الاتفاقية - التي لا تمثل بحد ذاتها سوى طموح متواضع للتكامل الاقتصادي العربي - أن تنتظر ستة عشر عاما لكي يقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ١٩٩٧/٢/١٧، بناء على تكليف من مؤتمر

القمة في القاهرة ١٩٩٦، برنامجا تنفيذيا لإنشاء منطقة تجارة حرة عربية في عشر سنوات تبدأ من ١٩٩٨/١/١. وما زال تنفيذ هذا البرنامج يعاني حتى الآن، من ناحية المضمون، محاولات واضحة للتملص من جانب الدول العربية من الالتزامات التي تفرضها، تأخذ شكل المبالغة في طلب الاستثناءات لسلع لا تريد هذه الدول أن تدخلها ضمن نطاق التجارة الحرة. ولذا فإن نسبة التجارة البينية بين الدول العربية لم تشهد، فيما يزيد على ثلاث سنوات منذ تطبيق الاتفاقية، أي ارتفاع يعتد به، بل إنها قد تراجعت وفقا لأرقام عام ١٩٩٩ عن عام ١٩٩٨.

٣ ـ التعديلات الرسمية والفعلية

من ناحية أخرى، تنبغي الإشارة إلى دور «مبدأ الغموض البناء» في المساعدة على تقرير مجموعة من التعديلات الفعلية على الميثاق. ذلك أن اعتماد «مبدأ الحد الأدنى» عند صياغة الميثاق عام ١٩٤٥ ـ بما يعكس ذلك من إيجاز وبساطة وعمومية، بل وضعف أحيانا، جنبا إلى جنب مع عدم وضوح الكثير من بنوده ـ ربما كان عاملا مفيدا، إذ لو أنه كان أكثر وضوحا بعض الشيء لكان من الممكن أن يقيد العمل العربي المشترك، وبخاصة في لحظات التضامن التي يمر بها النظام العربي. وقد ساهم هذا الوضع في جعل نصوص الجامعة تبدو في أغلبيتها قابلة للتعديل، وليست قواعد آمرة تمتنع مخالفتها في نطاق الجامعة وفي ظل الميثاق [١٣٤].

ومعنى ذلك أنه يمكن من خلال الممارسة التخفيف من وطأة قاعدة الإجماع المشترط في حالات معينة. وتمكن الإشارة في هذا الصدد إلى مثال تطبيقي يتعلق بنشوء تقليد غيرت بمقتضاه قاعدة الإجماع، بخصوص قبول عضو جديد في الجامعة؛ وهي حال موافقة مجلس الجامعة على قبول عضوية الكويت عام ١٩٦١، فعلى الرغم من ترجيح اعتماد القاعدة العامة للتصويت ـ أي «الإجماع»، وبخاصة في مثل هذه المسألة المؤثرة في كيان المنظمة ـ إلا أن «الاجتهاد في النص» جعل مجلس الجامعة يقرر الموافقة على قبول عضوية الكويت ـ باستثناء العراق الذي انسحب من الجلسة ـ مستندا في ذلك إلى تفسير جديد لنص (المادة ١) من الميثاق مؤداه أن الإجماع المطلوب لقبول عضو جديد ليس هو «إجماع الدول الأعضاء»، وإنما هو

«إجماع الدول الحاضرة في الجلسة والمشاركة في التصويت». وعلى أساس أن «حق النقض» المكفول لكل دولة عضو عند التصويت ينبغي أن يعبر عنه بشكل صريح لا لبس فيه، وإعمالا للمبدأ الذي يذهب إلى أن «السكوت في معرض الحاجة إلى بيان هو رضا»! وهكذا نشأ تقليد جديد تحولت قاعدة الإجماع بمقتضاه، فيما يتعلق بقبول أعضاء جدد، إلى قاعدة الأغلبية. ثم تأكد هذا الاتجاه بمناسبة قبول عضوية كل من سلطنة عمان والإمارات العربية المتحدة وجمهورية القمر الاتحادية الإسلامية (١٣٥). وقد تكرر الأمر نفسه بمناسبة تعليق عضوية مصر في الجامعة عام ١٩٧٩. ويمكن الاستشهاد في مبدأ التعديل غير المباشر بواسطة تطوير الوظائف بما قاله أمين عام الجامعة أمام لجنة تعديل الميثاق في أول يونيو ١٩٦١: «... ولهذا ظلت الأمم المتحدة منذ ست سنوات تعمل في تعديل ميثاقها... كما اتخذت طريقة التطبيق والقرارات سبيلا لاستكمال بعض الجوانب التي تقتضي الاستكمال في الميثاق، بل لتعديل المبادئ والقواعد ذاتها. ولم يفت الجامعة العربية أن تستحدث من المبادئ والقواعد في الفترة الأخيرة ما قد يعتبر من هذا القبيل. ومن هنا كانت المقولة الدستورية الشهيرة، وهي أن التطبيق أهم من النص، وأن القاضي أهم من القانون...» (١٣٦).

وعلى الرغم من تعدد مشروعات تعديل الميثاق في السابق، إلا أن ما لحق بالميثاق من تعديل رسمي لا يعدو أن يكون تعديلا شكليا، تمثل في تعديلين رسميين: أولهما ـ التعديل الذي أدخل على الميثاق عام ١٩٥٨، وتم بمقتضاه تقديم موعد الدورة الثانية التي يعقدها مجلس الجامعة من أكتوبر إلى سبتمبر (المادة ١١). وثانيهما ـ قبول فلسطين عضوا كامل العضوية في الجامعة. ويمثل ذلك تعديلا لنص الملحق الخاص بفلسطين، ويعتبر هذا الملحق ـ بمقتضى (المادة ٢٠) ـ جزءا لا يتجزأ من الميثاق، ويخضع بذلك لنظام التعديل الوارد في (المادة ١٩) منه. فهنا أيضا صدر قرار مجلس الجامعة في ٩ سبتمبر ١٩٧٦ بقبول فلسطين عضوا كامل العضوية في الجامعة، ونفذ هذا القرار في حينه، ولم تجر مصادقة لاحقة عليه (١٣٧).

أما من الناحية الموضوعية فيمكن القول أن ميثاق الجامعة قد تم إثراؤه، إن لم نقل تعديله بصفة غير مباشرة، مرات عديدة. فقد تعرض الميثاق لتعديلات أخرى، وعلى رغم أنها لم تنصب على نصوصه، فقد فرضتها طبيعة

الأشياء، والنقص الملحوظ في أحكام الميثاق، ومن ثم فهي تمثل نوعا من التعديلات غير المدونة. وتجسدت تلك التعديلات ـ في مرحلة أولى، لاحقة مباشرة على إنشاء الجامعة ـ في ثلاثة ميادين من أهم ميادين العمل العربي المشترك وهي: الشؤون السياسية، والدفاع المشترك، والتعاون الاقتصادي، وأدى ذلك إلى إنشاء لجنة الشؤون السياسية ثم مجلس الدفاع المشترك والمجلس الاقتصادي كهيئات جديدة إلى جانب لجان وأجهزة الميثاق، نتيجة لإنشاء لجنة الشؤون السياسية عام ١٩٤٦، ولإقرار «معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية» عام ١٩٥٠.

ويشير ذلك، بداية، إلى ملاحظة مهمة، تتمثل في أن الميثاق الحالي، على رغم كل التحفظات الواردة عليه، لم يقف حائلا دون إنشاء هذه اللجنة أو إقرار مثل هذه المعاهدة، وإنشاء الأجهزة التي تمخضت عنها. كما لم يقف حائلا دون إنشاء العديد من الأجهزة والمنظمات العربية في مختلف الميادين من «الأراضي القاحلة» إلى «المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية». وفضلا عن ذلك فقد نشأت ظاهرة «مؤتمرات القمة العربية»، من دون نص في الميثاق، بل وأصبحت لها «دورات عادية»، و«دورات غير عادية»، وصارت بالتالي جزءا من بنيان الجامعة، تتربع على قمة أجهزتها ومؤسساتها، قبل أن يجري تقنين هذا الوضع بإقرار «الملحق الخاص بالانعقاد الدوري لمجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة» في ٢٠٠١/١٠/٢٢. كما جرى تشكيل المجالس الوزارية، وإنشاء العديد من المنظمات العربية المتخصصة. فهذه كلها أنماط من التعديلات غير المدونة، التي لحقت بالميثاق من حيث المضمون، وإن لم يكن من حيث النص.

أ ـ اللجنة السياسية:

أنشأ ميثاق الجامعة في مادتيه (٢) و(٤) عددا من اللجان الخاصة تعنى بقطاعات معينة، ولكنه لم يتعرض قط إلى لجنة باسم لجنة الشؤون السياسية.

حيث تنص (المادة ٢) على ما يأتي:

«الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها، وصيانة لاستقلالها وسيادتها، والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها.

كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاونا وثيقا، بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها في الشؤون الآتية:

(أ) الشؤون الاقتصادية والمالية ويدخل في ذلك التبادل التجاري والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة.

(ب) شؤون المواصلات ويدخل في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد.

(ج) شؤون الثقافة

(د) شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين.

(هـ) الشؤون الاجتماعية.

(و) الشؤون الصحية».

كما تنص (المادة ٤) على ما يأتي:

«تؤلف لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات، تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة.

ويجوز أن يشترك في اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى، ويحدد المجلس الأحوال التي يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل».

على رغم هذا ومنذ دخول الميثاق حيز التنفيذ أنشئت لجنة سياسية من وزراء خارجية الدول الاعضاء، تجتمع كلما دعت الضرورة إلى ذلك. وقد أقرها النظام الداخلي لمجلس الجامعة في دورته المنعقدة في أبريل ١٩٤٦ (المادة ١٨)، واجتمعت اللجنة لأول مرة في أبريل ١٩٤٦. والملاحظ أن هذه اللجنة، التي لا يشير إليها الميثاق، تمكنت في السنوات الأولى من حياة الجامعة من السيطرة على مجلس الجامعة نفسه، حتى بدت في بعض الاحيان وكأنها قد حلت محله في الميدان السياسي. وقد تقلصت أهمية هذه اللجنة شيئا فشيئا، ويرجع هذا أساسا إلى أن انعقادها أصبح يجري في أغلبية الاحيان دون المستوى الوزاري، ومهما يكن من أمر فإن تأثير هذه اللجنة في تحرك مجلس الجامعة يسمح بالقول إنها أتت بمنزلة تعديل غير مباشر - وغير مدون - على ميثاق الجامعة.

ب ـ مؤتمر القمة

لم يتعرض ميثاق الجامعة قط إلى مؤتمر القمة الذي اجتمع لأول مرة في القاهرة سنة ١٩٦٤ على مستوى الملوك والرؤساء والأمراء العرب، بصفته تلك على الأقل. فما هي العلاقة القانونية لمؤتمر القمة بالجامعة إذن؟ هنالك من رجال القانون من يرى ان مؤتمرات القمة هي مؤتمرات دولية تخرج تماما عن إطار جامعة الدول العربية، ولا تخضع لميثاقها. ولأنها مؤتمرات دولية فهي تخضع، بطبيعة الأمر، إلى القانون الدولي العام.

ولكن هناك من يعتبر أن مؤتمرات القمة هي في الواقع دورات استثنائية، وعلى أعلى مستوى، لمجلس الجامعة. وليس في نص ولا في مضمون (المادة ٣) من الميثاق ما يخالف ذلك، إذ جاء بها ما يأتي:

«يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة...»

وأساس ذلك أن رئيس الدولة أول ممثل لها، وبذلك يمكن عقد مجلس الجامعة على مستوى رؤساء الدول، وهذا هو الرأي الراجح بخصوص هذا الموضوع القانوني. وليس أدل على ذلك من أن مؤتمر القمة العربي الأول ـ من الناحية الفعلية ـ والذي انعقد في أنشاص ـ مصر (٢٨-٢٩/٥/١٩٤٦)، بعد عام واحد من قيام الجامعة، قد تصدرت قراراته الإشارة الآتية:

«نحن ملوك وأمراء ورؤساء دول الجامعة العربية.....».

ثم جاءت مقدمة قرارات مؤتمر القمة العربي الأول ـ من الناحية الرسمية ـ بصياغة أكثر دقة، حيث تنص على ما يأتي:

«إن مجلس ملوك ورؤساء دول الجامعة العربية، في دور انعقاده الأول بمقر الجامعة في القاهرة من ١٣-١٧/١/١٩٦٤ ...».

وقد استمر الأخذ بهذه الصياغة في مقدمة قرارات وبيانات مؤتمرات القمة العربية التالية، وفي بعض منها جرى الاكتفاء بالإشارة إلى انعقاد مؤتمر القمة العربي ورقم الدورة.

وتجدر الإشارة إلى أن انعقاد المجلس على هذا المستوى كان دوما استثنائيا، إذ إنه لم يكن حائلا دون انعقاد مجلس الجامعة في دوراته العادية، غير أن الاجراءات الخاصة بالانعقاد الاستثنائي لم يجر تطبيقها بالنسبة إلى مؤتمرات القمة. وقد أدت الضرورة في آخر الأمر إلى وضع إجراءات وقواعد خاصة بانعقاد مؤتمرات القمة.

ومن الجدير بالذكر أن مؤتمرات القمة اتخذت عديدا من القرارات، يندرج بعضها في نطاق الجامعة وبعضها الآخر في إطار الجامعة. وهذه القرارات تتصف بطابعها الإلزامي بالنسبة إلى كل الهيئات والهياكل التي تساهم في العمل العربي المشترك. وبهذه الصورة يمكن اعتبار مؤتمر القمة هيئة جديدة اندرجت في إطار الجامعة، وأثرت هيكليتها، بما ترتب على ذلك من تعديل الميثاق بصفة غير مباشرة.

ومن هذا المدخل ـ مدخل تعديل الميثاق ـ لعبت مؤتمرات القمة العربية، من دون شك، دورا مهما في محاولات تطوير الجامعة، بدءا من مؤتمر القمة العربية الأول في القاهرة ١٩٦٤ الذي اتخذ قرارا بدورية انعقاد مؤتمرات القمة العربية سنويا، وإن كان قد تعين على هذا القرار أن ينتظر ستة وثلاثين عاما حتى يقر هذا المبدأ في ملحق مكمل للميثاق في مؤتمر قمة القاهرة ٢٠٠٠، وبين هاتين السنتين ـ أكثر من ثلث قرن ـ جرت محاولات عدة للتطوير من خلال القمم العربية يمكن تركيزها في أربعة أبعاد أساسية [١٢٨]:

أولها: محاولة إنشاء مؤسسات جديدة، سواء نص عليها الميثاق أو لم ينص، سواء كانت جزئية (بمعنى أنها تتصل بنشاط محدد) أو كلية (تتضمن تطويرا شاملا للجامعة ذاتها كمنظمة). وفي هذا البعد يمكن رصد محاولات القمة لإنشاء محكمة عدل عربية، وآلية لتسوية المنازعات بين الدول العربية والوقاية منها، ومعالجة القمة لفكرة الاتحاد العربي التي قدمتها ليبيا.

وثانيها: محاولة تعديل ميثاق الجامعة، وقد ظهر هذا الموضوع للمرة الأولى في قرارات مؤتمرات القمة العربية في قمة الرباط ١٩٧٤، التي وافقت على تعديل الميثاق، وألفت لجنة رباعية من وزراء خارجية سوريا والكويت ومصر والمغرب، لمتابعة البحوث والدراسات الخاصة بالموضوع، وإعداد تقرير عن أعمال الجامعة في الماضي، وخطة تطويرها، وعرض الموضوع على مؤتمر القمة العربي الثامن، وهو ما لم يحدث حيث ركز ذلك المؤتمر، الذي عقد بالقاهرة في ١٩٧٦، على الحرب الأهلية اللبنانية.

ولم تتجدد الإشارة إلى التعديل إلا في مؤتمر القمة العاشر الذي انعقد في تونس في ١٩٧٩ في أعقاب القطيعة المصرية ـ العربية، والذي قرر «الإسراع بتعديل ميثاق الجامعة العربية في اتجاه تقوية العمل العربي المشترك، والعمل على إعادة بناء أجهزتها على أسس جديدة تكفل الفعالية

والقدرة على التحرك، بما يخدم تنمية القدرة العربية الذاتية، ويؤدي إلى تحقيق الوحدة العربية». وهو ما يعني أن قرار قمة الرباط في ١٩٧٤ لم ينفذ، وغاب الحديث تماما عن اللجنة الرباعية، ولا حتى من باب إحلال عضو جديد فيها محل مصر التي كانت عضويتها قد علقت.

ثم قرر مؤتمر القمة الثاني عشر، الذي عقد في فاس في ١٩٨٢، تشكيل لجنة سداسية من وزراء خارجية كل من تونس والجزائر والسعودية وسوريا والعراق والمغرب، لدراسة مشروع تعديل الميثاق والأنظمة المتصلة به، وإيجاد الصيغ التوفيقية الملائمة للأحكام التي تتطلب ذلك، على أن ترفع مشاريع تعديل الميثاق والأنظمة المشار إليها، إلى مؤتمر القمة الثالث عشر، الذي كان مقررا عقده في المملكة العربية السعودية. ومن الطريف أن هذا المؤتمر لم ينعقد إلا في عمان في مارس ٢٠٠١، لأن كافة المؤتمرات التي عقدت بعد عام ١٩٨٢ في ١٩٨٥ و١٩٨٧ و١٩٨٨و١٩٨٩، ١٩٩٠ (مرتين) و١٩٩٦ و٢٠٠٠ كانت استثنائية.

وقرر مؤتمر القمة في ١٩٨٩ إعادة النظر في مشروع تعديل الميثاق «حتى يأتي التعديل مستشرفا آفاقا جديدة، ومرسخا شمولية دور الجامعة في العمل العربي المشترك ودفع مسيرته»، ومن الطريف أيضا أن البيان الختامي للقمة كان قد أشار - قبل ذلك القرار بسطور قليلة - إلى «تشبثها» بميثاق الجامعة العربية «بفلسفته وروحه وعبقريته»، مشككة بذلك في الحاجة إلى تطويره أصلا.

وكان مؤتمر القمة في ١٩٩٠ هو آخر قمة أشارت إلى قضية تعديل الميثاق بطلبها من وزراء الخارجية العرب «إتمام الإجراءات المتعلقة بتعديل ميثاق الجامعة، ورفع توصياتهم إلى مؤتمر القمة القادم في القاهرة». وقد عقد المؤتمر في القاهرة بالفعل، ولكن في ١٢ أغسطس ١٩٩٠ مبكرا عن موعده، لمواجهة تداعيات أزمة الخليج. وانتهت بذلك الإشارات الصريحة من قبل مؤتمرات القمة العربية إلى تعديل الميثاق.

لقد تكررت الإشارة في مؤتمرات قمة متعددة إلى موضوع تعديل ميثاق الجامعة، طوال هذه الفترة (١٩٧٩-١٩٩٠) من دون أي نتيجة، حتى جاء مؤتمر القمة في القاهرة عام ٢٠٠٠ ليصدر قراره بالموافقة على تعديل الميثاق بشأن إقرار مؤتمرات القمة ذاتها، بالموافقة على آلية الانعقاد الدوري لهذه المؤتمرات. وقد أصبح الملحق المتعلق بهذه الآلية مكملا لميثاق الجامعة، في أول سابقة من نوعها منذ تأسيسها في عام ١٩٤٥.

وثالثها: محاولة تطوير الأمانة العامة، وقد ارتبط هذا البعد بتناول مؤتمرات القمة العربية لقضية تعديل الميثاق، وإن لم يتطابق مع هذا التناول؛ فقد سبقت الإشارة إلى أن قمة الرباط ١٩٧٤ قد كلفت اللجنة الرباعية التي شكلتها بإعداد تقرير عن تطوير الجامعة، يعرض على مؤتمر القمة العربي الثامن - وهو ما لم يحدث، كما أن قمة تونس ١٩٧٩ قد طالبت بالعمل على إعادة بناء أجهزة الجامعة على أسس جديدة تكفل الفعالية والقدرة على التحرك. كذلك سبقت الإشارة إلى ما أتت به قمة فاس في هذا الخصوص مرتبطا بمعالجتها لموضوع تعديل الميثاق، ثم أشارت قمة الدار البيضاء ١٩٨٩ في بيانها الختامي إلى «ضرورة تطوير التنظيم الإداري والهيكلي للجامعة»، دون أن تتحدث عن تكليفات محددة بهذا الخصوص. ولم تحدث بعد ذلك أي إشارة محددة إلى التطوير الإداري والهيكلي للجامعة إلا في قمة عمان ٢٠٠١، على نحو ما سيجيء.

ورابعها: محاولة تحديث منظومة العمل العربي المشترك، وبخاصة المنظمات العربية المتخصصة، وقد أثير موضوع تطوير هذه المنظمات تحديدا في مؤتمرات القمة العربية مرة واحدة في قمة عمان ١٩٨٧، بمناسبة نذر انهيار هذه المنظمات، في ضوء امتناع عدد من الدول العربية عن سداد أنصبتها في ميزانيات هذه المنظمات، وانسحاب عدد آخر من عضويتها أصلا. وقد قررت قمة عمان في هذا الصدد المبادرة إلى تسديد المساهمات المالية في موازنات المنظمات والمجالس الوزارية العربية المتخصصة لسنة ١٩٨٧، وأن يُسدَّد كامل الحصص والموازنات المذكورة خلال الربع الأول من كل سنة، وإيقاف الانسحاب من المنظمات، في انتظار نتائج اللجنة الوزارية الثمانية المشكلة حسب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ١٩٨٦/١٠/٣١، ودعوة مجلس الجامعة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى البت بالسرعة اللازمة في التقرير النهائي لهذه اللجنة، باعتبارها مكلفة بدراسة أوضاع المنظمات والمجالس الوزارية العربية المتخصصة، وتقييم أدائها، ووضع التصور النهائي للتنظيم الهيكلي لهذه المنظمات والمجالس، والمهام المنوطة بها، واتخاذ القرارات المناسبة.

وتنفيذا للقرار السابق أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي قرارا في ١٩٨٨، كان توجهه العام هو تقليص عدد المنظمات القائمة، وعدم إنشاء منظمات جديدة. وكان يفترض أن تكون هذه نقطة انطلاق باتجاه تفعيل عمل

المنظمات التي بقيت، إلا أن التطورات اللاحقة أثبتت أن هناك نوعا من الضجر بالعمل العربي المشترك في حد ذاته، خاصة في أعقاب أزمة الخليج ١٩٩٠، وتداعياتها على العلاقات العربية ـ العربية. وهكذا انتهى الأمر إلى أن المنظمات العربية المتخصصة صارت تعمل في ظل قيود مالية شديدة، ناهيك عن ضعف بنيتها الذاتية.

ج ـ معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي

تعرض الميثاق في (المادة ٢) إلى التعاون الاقتصادي والاجتماعي بين الدول الأعضاء، كما تعرض في (المادة ٦) بخاصة إلى قضايا تهم الدفاع العربي المشترك، لكنه لم ينشئ هياكل تستحق الذكر بشأن التعاون الاقتصادي والدفاع المشترك. وبدلا من الالتجاء إلى تعديل ميثاق الجامعة لبعث هذه الهياكل، اختارت الدول الأعضاء إبرام معاهدة مستقلة في ١٧ يونيو ١٩٥٠، أطلق عليها «معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية». وهي بمنزلة تتمة لميثاق الجامعة، وأول تعديل غير مدون لنصوصه، وتم بموجبها إحداث مجلس الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي.

وقد نصت المعاهدة على أن مجلس الدفاع المشترك يتألف من وزراء الشؤون الخارجية ووزراء الدفاع للدول الأعضاء، ويختص بالعمل على صيانة استقلال الدول الأعضاء وأمنها والدفاع عن حرمة ترابها.

أما المجلس الاقتصادي فكان يتألف في أول الأمر من وزراء الاقتصاد العرب، ثم استقل هذا المجلس عن اتفاقية الدفاع المشترك، بموجب توصية اتخذها في دورته الخامسة، طلب فيها من الدول الاعضاء ألا تعتبره في المستقبل كهيئة من هيئات اتفاقية الدفاع المشترك، وصادق مجلس الجامعة في ٢٦ مارس ١٩٥٩ على هذه التوصية، وصار بذلك من الممكن لدول عربية غير منضمة إلى معاهدة الدفاع المشترك أن تنضم إلى المجلس الاقتصادي دون الانضمام إلى الهيئات العسكرية المنبثقة عن الاتفاقية.

وبقراره رقم ٣٥٥٢ بتاريخ ٢٩ مارس ١٩٧٧ وافق مجلس الجامعة على تعديل (المادة الثامنة) من اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي. وبموجب هذا التعديل اتسع اختصاص المجلس الاقتصادي ليشمل المجال الاجتماعي. فأصبح بذلك مجلسا اقتصاديا واجتماعيا وأصبح يضم الوزراء المختصين بالميدانين الاقتصادي والاجتماعي في الدول الأعضاء، وكذلك

وزراء الخارجية أو من ينوب عنهم. وقد أسندت إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مهمة تحقيق أغراض الجامعة الاقتصادية والاجتماعية، وما يتصل بها، مما أقره ميثاق الجامعة، أو نصت عليه معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي. وبموجب تعديل (المادة الثامنة) أسندت للمجلس مهمة النظر في جدوى إنشاء أو إدماج أو إلغاء أي منظمة عربية متخصصة، كما كلف بالسهر على حسن قيام المنظمات العربية المتخصصة بمهامها.

والملاحظ أن إبرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، وبخاصة تعديل (المادة الثامنة) منها، جاء تعزيزا لميثاق الجامعة. من ذلك مثلا أن عنوان المعاهدة يشير - بلا لبس أو إبهام - إلى أنها معقودة «بين دول الجامعة العربية». ومن هذا المنطلق الأصلي، فإن ديباجة المعاهدة تشير إلى مبادئ ميثاق الجامعة. كما تشير (المادة الثانية) من المعاهدة إلى (المادة ٦) من ميثاق الجامعة (حال الاعتداء على دولة من الدول الأعضاء). وجاء بالمادة السادسة من المعاهدة أن مجلس الدفاع يؤلف تحت إشراف مجلس الجامعة... إلخ.

ومعنى هذا أن معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي جاءت لتطور وتعدل بصفة غير مباشرة ميثاق الجامعة، وفي إطار نصوصه وأهدافه ومراميه.

د - المجالس الوزارية المتخصصة

شهد العمل العربي المشترك «فورة» من إنشاء العديد من المجالس الوزارية المتخصصة، وهي الأخرى لا تتمتع بكيان دستوري ولا توجد في الميثاق أي إشارة إليها، لكنها قائمة فعلا، وتعمل في إطار الجامعة على تحقيق التعاون والتكامل القطاعي بين الدول العربية، ولكل من هذه المجالس أمانة فنية تعمل داخل الأمانة العامة للجامعة. وظاهرة المجالس الوزارية المتخصصة تثري هيكلية الجامعة، وتؤثر في سير العمل فيها، وتدخل على أسس وقواعد العمل العربي المشترك معطيات جديدة، تسمح بالقول إن الجامعة تخضع في الواقع إلى ميثاقين: ميثاق عام ١٩٤٥ الرسمي... وميثاق فعلي وليد مقتضيات العمل العربي المشترك. ومهما يكن من أمر فإن ميثاق ١٩٤٥ لا يحدد وحده نشاطات جامعة الدول العربية.

هـ - المنظمات العربية المتخصصة

الأصل في الميثاق أنه لم يأت على ذكر مؤسسات أخرى للجامعة بخلاف الأمانة العامة، إلا أنه ترك للأمين العام الحرية في استحداث ما يراه مناسبا منها لتدعيم العمل العربي المشترك. والآن، وبعد انقضاء حوالي عقود ستة

على تأسيس الجامعة فلقد أصبح هناك ما يربو على عشرين منظمة متخصصة، كان الغرض منها تلافي عيبين أساسيين في أداء الجامعة: الطابع السياسي لنشاط الجامعة، والخصومات السياسية العربية. وكان التصور لمواجهة العيب الأول هو تجاوز الطابع السياسي لنشاط الجامعة، والتركيز على الجوانب الفنية والوظيفية غير السياسية من اقتصادية واجتماعية وثقافية... إلخ. فعلاوة على كون هذا التطوير يواكب التوسع الكبير في نشاط الجامعة، فإنه يتعامل مع هذا التوسع بما يليق به من التخصص، بعد أن ظلت الشؤون الفنية والوظيفية تدار بمجموعة من الإدارات داخل الأمانة العامة. وكان التصور لمواجهة العيب الثاني هو الارتفاع فوق الخصومات السياسية العربية، التي كثيرا ما عصفت بهيئات الجامعة وأقعدتها عن تحمل مسؤولياتها الفنية بفاعلية.

لذلك، لا شك في أن المنظمات العربية المتخصصة قد أثرت هي الأخرى في الإطار القانوني للجامعة. فقد اعترفت المواثيق المنشئة لهذه المنظمات، بصورة أو بأخرى، بمبدأ الترابط في الجامعة. وجاء تعديل (المادة الثامنة) من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي ليضبط مدى هذا الترابط، ويحدد مقتضياته. ويمكن القول بصفة عامة إن إقامة المنظمات العربية المتخصصة تشكل عنصرا جديدا ومهما أدخل على ميثاق الجامعة، بغير تعديل مكتوب، فأثر في بناء هيكليتها الداخلية، وفي كيفية قيامها بنشاطها.

غير أن الخبرة التاريخية للمنظمات العربية المتخصصة تكشف عن أنها لم تحقق كامل الأهداف المنشودة من وراء قيامها، ولا هي ارتقت بالعمل العربي المشترك إلى المستوى المأمول. يرجع ذلك في جانب منه إلى ضعف مستوى الوعي العربي العام بفكرة التكامل الوظيفي، وما تقتضيه من تخصص كأساس قوي لأي وحدة سياسية مرتقبة. لكنه يرجع بالدرجة الأولى إلى مشكلتين تتعلقان بدرجة الترابط بين أجهزة التنظيم الإقليمي الواحد. هاتان المشكلتان هما الاستقلالية؛ كنمط لعلاقة المنظمات المتخصصة بالجامعة، والازدواجية؛ كطابع لنشاط تلك المنظمات ذاتها.

(١) فيما يتعلق بالاستقلالية، يلاحظ أن الجامعة مارست تأثيرا متفاوتا في تأسيس المنظمات المتخصصة. في البعض منها أسهمت بصورة إيجابية وبناءة (اتحاد البريد العربي)، وفي البعض الآخر قامت بدور المحرض أو

المشجع (المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم)، وفي البعض الآخر وقف حضورها عند حد الإقرار بوجودها (المنظمة العربية للصحة). وعلى الرغم من ذلك، وربما بتأثيره، فإن نظاما قانونيا موحدا لا ينتظم علاقة الجامعة بتلك المنظمات. فقد تقوم الجامعة برعاية المنظمة واستكمال عناصر وجودها (الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، والمصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا). وقد ينص ميثاق المنظمة على كونها أنشئت في نطاق الجامعة بكل ما ينطوي عليه ذلك من نتائج (منظمة العمل العربية). وقد يصل الأمر إلى حد تخويل الجامعة حقوق الإشراف والرقابة على عمل المنظمة (المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي ضد الجريمة).

ولقد حاولت الجامعة معالجة القصور الناجم عن هذا الوضع بتطوير علاقتها بالمنظمات المتخصصة. وفي هذا الإطار، طرحت فكرة إبرام «اتفاقيات تعاون» بين الطرفين، بما يحفظ على المنظمات استقلالها وينسق تعاونها مع الجامعة. وعلى صعيد آخر، قررت الجامعة ممارسة نوع من الإشراف المباشر على المنظمات المتخصصة، في كل من المجالات الفنية والمالية، مستخدمة في ذلك سلطات المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وعلى هذا التطور ثار انتقاد مبعثه الآثار الناجمة عن علاقة الإشراف من حيث مناقضتها لمواثيق المنظمات، وصعوبة تطبيقها من الناحية العملية، بخاصة عندما تتعلق بالأمور المالية، وإسهامها في تعميق مشاعر الحذر والحساسية تجاه الجامعة.

(٢) وفيما يتعلق بالازدواجية يلاحظ وجود نوع من التداخل الوظيفي بين هذه المنظمات وبعضها البعض من جانب، وبينها وبين مجلس الوحدة الاقتصادية العربية من جانب ثان، وبين هذا الأخير والمجلس الاقتصادي من جانب ثالث. ففي إطار قطاع العلوم والثقافة - مثلا - يلاحظ وجود تداخل كبير بين اختصاصات المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، واختصاصات كل من المنظمة العربية للعلوم الإدارية، والمركز العربي لدراسات المناطق الجافة، والأراضي القاحلة، والأكاديمية العربية للنقل البحري. علاوة على ذلك، يُلاحظ أن ثمة ازدواجية بين أنشطة مجلس الوحدة الاقتصادية من جهة، وأنشطة كل من المنظمة العربية للتنمية الزراعية، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ومنظمة

العمل العربية، وصندوق النقد العربي من جهة أخرى. وهذا نفسه ما ينطبق تقريبا على العلاقة بين مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، من منطلق تمتع كليهما بصلاحيات إشرافية في المجال الاقتصادي. لقد حاولت الجامعة تلافي مظاهر التداخل والازدواجية السابقة؛ بإنشاء لجنة للتنسيق بينها وبين الأجهزة العاملة في نطاقها من جانب، وبين المنظمات المتخصصة من جانب آخر، وساهمت في بلورة ضوابط هذا التنسيق وترجمتها في استراتيجية العمل العربي المشترك الصادرة عن قمة عمان عام ١٩٨٠، ودعمتها تقارير اللجنة الخاصة التي تشكلت لدراسة أوضاع المنظمات، وأوصت بتقليص أنشطة بعضها، والتقشف في الإنفاق، وإلغاء وظائف، وفرضت عليها تقديم تقارير دورية، إلا أن محتوى هذا التنسيق لا يزال يقف عند حدود التشاور والتعاون المحدود.

ولذلك، فإن المحصلة النهائية لقصور الهيكل التنظيمي لهذه المنظمات المتخصصة قد تمثلت في تبعثر العمل الوظيفي، وإهدار الإمكانات المادية، فيما لا طائل كبيرا من ورائه.

و ـ نظام التسوية السلمية للمنازعات العربية

جاء اختصاص الجامعة في مجال تسوية المنازعات العربية بالطرق السلمية متضمنا في نصين:

أولهما ـ (المادة ٥) من الميثاق، التي تنص على الآتي:

«لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة. فإذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها، ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزما. وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته. ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما. وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء».

وثانيهما ـ (المادة ١) من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة، التي تنص على الآتي:

«تؤكد الدول المتعاقدة ـ حرصا منها على دوام الأمن والسلام واستقرارهما ـ عزمها على فض جميع منازعاتها بالطرق السلمية، سواء في علاقاتها المتبادلة فيما بينها أو علاقاتها مع الدول الأخرى».

ويضاف إلى ما سبق أن نظام الجامعة بشأن التسوية السلمية للمنازعات يكتمل بما جاء في ميثاق الأمم المتحدة، التي تتمتع بعضويتها في الوقت ذاته جميع الدول العربية الأعضاء في الجامعة. ويتضح ذلك فيما تضمنه ميثاق الأمم المتحدة في (المادة ٣٣) و(المادة ٥٢) من تأكيد دور الوكالات والتنظيمات الإقليمية في مجال التسوية السلمية للمنازعات بين أطرافها.

بيد أن إنعام النظر في نظام التسوية السلمية للمنازعات كما يتضمنه الميثاق الحالي، وكما تكشف عنه خبرة الجامعة وممارساتها، ينتهي إلى القول بأن دور الجامعة في مجال التسوية السلمية للمنازعات هو دور «محدود من الناحية القانونية»، و«غير فعال من الناحية الواقعية»، وذلك لعدة اعتبارات:

أولها ـ أن الميثاق لم يشر فيما يتعلق بالوسائل السلمية لتسوية المنازعات، إلا إلى وسيلتين فقط هما الوساطة والتحكيم. ويعاني الميثاق في هذا الشأن من نقص كبير إذا ما قورن بكل من ميثاقي الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الأفريقية.

وثانيها ـ أن ميثاق الجامعة قد حصر اختصاص مجلس الجامعة كسلطة تحكيم في أضيق الحدود الممكنة. فهو لا يختص بنظر المنازعات المتعلقة باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها، الأمر الذي يجعل اختصاصه في هذا الشأن واقفا عند حد المنازعات ذات الأهمية القانونية، كما لا يعتبر اختصاص المجلس منعقدا بالنسبة لمثل هذا النوع من المنازعات ما لم يوافق على ذلك ـ صراحة ـ جميع أطراف النزاع، كل ذلك ناهيك عن بعض الغموض وعدم الدقة فيما يتعلق بإشارة الميثاق إلى التحكيم كوسيلة لفض المنازعات سلميا. ويمكن القول إن التحكيم المقصود في ميثاق الجامعة لا يعدو أن يكون نوعا من التحكيم الاختياري من خلال تدخل مجلس الجامعة، ولذلك، فإن استبعاد طائفة «معينة» من المنازعات العربية ـ وهي تلك المتعلقة باستقلال الدولة وسيادتها وسلامة أراضيها ـ يصبح أمرا لا محل له سواء من وجهة النظر الفنية؛ ما دامت ولاية المجلس اختيارية موقوفة على رضاء أطراف النزاع أنفسهم، أو من وجهة النظر الموضوعية؛ من حيث إن مثل هذه الطائفة

من المنازعات المستبعدة من اختصاص مجلس الجامعة يغلب عليها الطابع السياسي الخالص على نحو يجعل منه ـ بحكم طبيعة تشكيله واختصاصاته ـ الجهة الأكثر صلاحية وملاءمة للنظر فيها.

وثالثها ـ أن ما ينطبق على التحكيم ينطبق أيضا على الوساطة؛ فمن حيث البداية ليس من الواضح ما إذا كانت وساطة المجلس في أي نزاع، يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها، هي وساطة إجبارية يتعين على المجلس مباشرتها ولو بغير رضاء الأطراف المعنية، أم أن ذلك رهن بتحقق هذه الموافقة؟ كذلك فإن قيام المجلس بالتوسط في المنازعات الأخرى الأقل أهمية يتوقف على قبول الأطراف المعنية لذلك.

يكشف ما سبق عن وجود العديد من القيود وأوجه القصور القانونية التي تشوب نظام التسوية السلمية للمنازعات في نطاق الجامعة، بحيث أصبح دور الجامعة في هذا المجال غير فعال من الناحية الواقعية، ويتمثل ذلك في نواح عديدة:

أولاها ـ عزوف الجامعة في معالجتها للمنازعات المعروضة عليها عن القيام بدور الحكم أو القاضي الدولي بين الأطراف المتنازعة، وتفضيلها للأساليب السياسية والدبلوماسية كوسيلة لحل هذه الخلافات. ونادرا ما حاولت الجامعة إدانة أي من أطراف النزاع، وإنما حاولت دائما تسوية أي نزاع بطريقة سلمية تحمل أطرافه على الامتثال.

وثانيتها ـ أن مسلك الجامعة في هذا المجال يتسم بدرجة عالية من التلكؤ والتردد. ففي الخلاف الذي نشب بين الجمهورية العربية المتحدة ولبنان في عام ١٩٥٨ لم يجتمع مجلس الجامعة إلا بعد عشرة أيام من وصول شكوى الأمين العام للجامعة في ١٩٥٨/٥/٢١، بينما اجتمع مجلس الأمن بعد أقل من أربع وعشرين ساعة من إبلاغه بالأزمة. وفي الحرب الأهلية اللبنانية، التي بدأت في عام ١٩٧٥، لم تستطع دبلوماسية الجامعة على مستوى القمة أن تتصدى لمعالجتها إلا بعد مرور ثمانية عشر شهرا من نشوبها.

وثالثتها ـ أن الجامعة، فيما يبدو، عمدت إلى اتخاذ موقف «اللامبالاة» إزاء بعض المنازعات العربية التي عرضت عليها، وكأن الأمر لا يعنيها، ولا يسيء إلى هيبتها ومركزها. فعلى الرغم من المذكرة المقدمة من السودان

إلى الأمانة العامة للجامعة بشأن الأزمة التي نشبت بينها وبين مصر في عام ١٩٥٨، لم تجد الأمانة العامة من المناسب دعوة المجلس إلى الانعقاد، ولم تتحرك دولة من الدول الأعضاء لدعوة المجلس.

ورابعتها ـ انعدام الثقة لدى الدول الأعضاء بالجامعة وبقدرتها على تسوية هذه المنازعات. من ذلك رفض لبنان قرار مجلس الجامعة الصادر في ١٩٥٨/٦/٤، والخاص بتشكيل لجنة وساطة عربية لحل الأزمة، ورفض المغرب وساطة الجامعة في نزاعها مع الجزائر في ١٩٦٣، وتفضيل الطرفين اللجوء إلى مجلس وزراء منظمة الوحدة الأفريقية.

بيد أنه على الرغم من كثرة وتنوع القيود القانونية الواردة على حركة الجامعة في مجال التسوية السلمية للمنازعات، إلا أنها استطاعت ـ وبحق ـ من خلال الخبرة والممارسة أن تطور في بعض جوانب نظامها المعني بهذا المجال، وذلك في اتجاهين: أولهما ينصب على الجهاز المختص بوظيفة التسوية السلمية للمنازعات، وثانيهما يركز على وسائل هذه التسوية.

(١) فمن ناحية جهاز تسوية المنازعات، تمكن الإشارة إلى الآتي:

(أ) عهد ميثاق الجامعة بالوظيفة المذكورة إلى مجلس الجامعة، مع تأكيد أهمية إنشاء محكمة عدل عربية، وقد شهد دور المجلس في هذا الخصوص العديد من التطورات الجوهرية، أهمها ذلك التطور الذي لحق بمستوى التمثيل في مجلس الجامعة والمتمثل ـ إعمالا للتفسير الواسع لنص (المادة ٣) من الميثاق ـ في استحداث «مؤتمرات القمة العربية»، للنظر في الخلافات العربية عظيمة الأهمية. وإذا كانت ديبلوماسية القمة العربية هذه لم يكتب لها الصفة الدورية كما أريد لها أصلا، إلا في عام ٢٠٠٠، إلا أن الذي لا شك فيه أن أهمية مؤتمرات القمة العربية تبرز من ثلاث نواح: من الناحية الأولى ـ تمثل القمة واقع العمل السياسي العربي؛ ففي جميع النظم السياسية العربية يحتكر رئيس الدولة الدور الأساسي في عملية صنع القرار، ويصعب أن يعتذر عضو مشارك في القمة عن عدم استطاعته تبني موقف أو آخر بحجة أنه يتعين عليه أولا العودة إلى سلطات تشريعية أو استشارية. بل إن من خصوصيات القمة العربية التباهي بمدى سطوة واتساع سلطة رئيس الدولة، والاستعداد الدائم لاتخاذ القرار السياسي منفردا. ومن الناحية الثانية ـ تفتقر معظم النزاعات العربية (كما سيأتي بيانه) إلى مضمون ملموس،

وتزخر بعوامل شخصية، أو بمدركات الرؤساء والملوك لنوايا بعضهم البعض. والمتتبع لمؤتمرات القمة التي ناقشت نزاعات وحاولت تسويتها يلاحظ أنها تصر على أن تنعقد في جلسات مغلقة لا يحضرها أحد من أعضاء الوفود، ويلاحظ أيضا أنها تعقد في شكل «مجلس عرب»، أي من دون تسجيلات ومضابط وبأقل الإجراءات التنظيمية. ومن الناحية الثالثة ـ يمكن القول إن اجتماع الدول العربية، على هذا المستوى الرفيع من التمثيل، من شأنه أن يخفف من حدة الخلافات العربية، ويهيئ الفرصة لحل الأمور المستعصية والمعقدة في هذه المنازعات، وبخاصة إذا ترسخت الاجتماعات الدورية المنتظمة.

(ب) أنشأ مجلس الجامعة اللجنة السياسية في عام ١٩٤٦، وذلك إعمالا لنظرية السلطات الضمنية في تفسير مواثيق المنظمات الدولية، من أجل تعزيز دوره في مجال التسوية السلمية للمنازعات.

(ج) اضطلعت الأمانة العامة للجامعة بدور مهم في مجال التسوية السلمية للمنازعات العربية. فمن الملاحظ أن الأمين العام قد اضطلع بدور أساسي في هذا المجال، وذلك على الرغم من كل القيود القانونية التي أوردها الميثاق والتي تحد كثيرا من قدرته على التحرك من ذلك قيام الأمين العام ببذل مساعيه الحميدة لدى سوريا والجمهورية العربية المتحدة في أعقاب حدوث الانفصال في ١٩٦١. وإذا كانت أزمة النزاع العراقي ـ الكويتي هي المثال النموذجي الذي يشار إليه في معرض التدليل على الدور الإيجابي الكبير للأمين العام في مجال بذل المساعي الحميدة والوساطة كطرف ثالث من أجل تسوية المنازعات سلميا، إلا أن أزمة الحرب الأهلية اللبنانية ـ وبخاصة خلال مرحلتها الأولى ١٩٧٥/١٩٧٦ ـ تقدم هي أيضا نموذجا آخر للإمكانات الهائلة التي يمكن للأمين العام أن يوفرها في مجال تعضيد دور الجامعة في هذا المجال. وتكفي الإشارة إلى حقيقة أن الأمين العام قد بادر إلى مباشرة دوره فيما يتعلق بأزمة الحرب الأهلية اللبنانية منذ اليوم التالي مباشرة لنشوب هذه الحرب، في أعقاب حادثة عين الرمانة الشهيرة في ١٣ أبريل ١٩٧٥، على حين لم يتمكن مجلس الجامعة من الاجتماع إلا في أكتوبر من العام نفسه أي بعد نحو ٦ شهور من بداية الأزمة.

والواقع، ان تعاظم دور الأمين العام للجامعة في مجال التسوية السلمية للمنازعات قد بلغ حدا لم يتردد عنده مجلس الجامعة في الاعتماد عليه بشكل أساسي في هذا المجال. فكثيرا ما كان المجلس يعهد بمهمة الوساطة بالنسبة إلى نزاع عربي معين إلى الأمين العام. وليس ثمة من شك، في هذا الخصوص، في أن قيام الأمين العام بمثل هذه المهام وبتكليف من مجلس الجامعة، إنما كان بمنزلة مخرج للمجلس نفسه، عندما كان يتعذر عليه نظر نزاع عربي معين واتخاذ القرار المناسب بشأنه. ومع كل ذلك، فإن مثل هذا القول بشأن تعاظم الدور السياسي للأمين العام لا ينبغي أن يؤخذ على إطلاقه، ذلك أن الأمر قد ارتبط ـ سلبا أو إيجابا ـ بتوافر اعتبارات كثيرة لعل في مقدمتها شخصية الأمين العام نفسه، وقدرة الجامعة ذاتها على التكيف مع الظروف والأوضاع العربية المتغيرة. وتكفي الإشارة فقط ـ وعلى سبيل المثال ـ إلى المرحلة التي شغل فيها عبد الرحمن عزام منصب الأمين العام للجامعة. فإضافة إلى الشخصية القومية لعزام، يلاحظ أن هذه المرحلة قد تميزت بتحمس الدول العربية للجامعة، وإيلائهم إياها الأهمية الواجبة، بدليل أن وفود الدول كانت تحضر مجلس الجامعة برئاسة رؤساء الحكومات، وليس على مستوى الوزراء أو السفراء. ومن هنا، كانت ديبلوماسية الأمين العام نشطة للغاية على صعيد حركة الجامعة عموما؛ وبالذات على الصعيد السياسي.

(٢) ومن ناحية وسائل التسوية السلمية للمنازعات، تمكن الإشارة إلى الآتي:

شهد نظام التسوية السلمية للمنازعات كما رسمه ميثاق الجامعة تطورا حقيقيا وملموسا بالنسبة إلى آليات ووسائل التسوية السلمية للمنازعات من ناحية، وبالنسبة إلى طبيعة المنازعات العربية التي يتصدى مجلس الجامعة لتسويتها من ناحية أخرى.

وبيان ذلك أنه إذا كان الميثاق قد أشار ـ تحديدا ـ إلى وسيلتين اثنتين لفض المنازعات سلميا، وهما الوساطة والتحكيم، إلا أن التطورات الحادثة في العلاقات العربية خلال السنوات التالية على إنشاء الجامعة، وكذا الخبرة الدولية في صدد التسوية السلمية للمنازعات، قد حدت مجلس الجامعة على أن يستحدث وسائل جديدة للتسوية السلمية للمنازعات العربية لم يرد بشأنها نص في الميثاق. فكان أن لجأ إلى أسلوب المساعي الحميدة والتوفيق أو المصالحة، على نحو ما فعله إزاء النزاع بين سوريا والجمهورية العربية المتحدة

في ١٩٦١ في أعقاب حدوث الانفصال، كما لجأ إلى أسلوب التحقيق وإرسال لجان تقصي الحقائق إلى مناطق النزاع، على نحو ما فعله في أزمة اليمن عام ١٩٤٨، وفي النزاع الداخلي في اليمن بعد قيام الثورة اليمنية عام ١٩٦٢. وفضلا عن ذلك، استحدثت الجامعة أسلوب الفصل أو العزل بين القوات المتنازعة من خلال إرسال قوات أمن عربية مشتركة تعمل تحت راية الجامعة، كما حدث في أزمة ١٩٦١ بين العراق والكويت، وفي أثناء الحرب الأهلية اللبنانية منذ عام ١٩٧٦.

أما فيما يتعلق بالتطور الحاصل بالنسبة إلى طبيعة المنازعات التي يتصدى لها مجلس الجامعة، فإنه يتمثل في عدم اقتصار المجلس، في توسطه لدى الأطراف المتنازعة، على تلك المنازعات أو الخلافات التي يخشى منها وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى عضو في الجامعة أو غيرها، وإنما توسع في مفهوم الوساطة كثيرا ليشمل جميع المنازعات العربية بغض النظر عن درجة خطورتها، بل بغض النظر أيضا عن طبيعة أطرافها وعما إذا كانت منازعات دولية أو منازعات بين قوى سياسية مختلفة ومتصارعة داخل إحدى الدول العربية، مثلما حدث في الحرب الأهلية في اليمن عام ١٩٦٢، والحرب الأهلية في لبنان منذ عام ١٩٧٥، وأزمة ١٩٧٠ بين المقاومة الفلسطينية والأردن.

ومن ناحية أخرى، تقدم أن سجل أداء الجامعة يشير إلى أنها عزفت طويلا عن القيام بدور القاضي الدولي الذي يبرئ طرفا ويدين الطرف الآخر، وكانت تفضل بصفة عامة أن تكتفي بدور الوسيط. واعتبرت أن النزاع في ذاته هو الخصم الذي يجب أن تركز عليه كل الجهود من أجل احتوائه وتهدئته، وإيجاد تسوية سلمية له في إطار عربي، سواء كان هذا الإطار خارج نطاق الجامعة أو تحت مظلتها. ولكن تغير الحال منذ أواخر السبعينيات حيث أخذت الجامعة في التخلي عن مبدأ الالتزام بحدود وقيود دورها في الوساطة أو بذل المساعي الحميدة، وتبني موقف الحياد، والتحول إلى قيامها بإصدار الأحكام على طرف أو آخر من طرفي النزاع المعروض عليها أو المتدخلة فيه، أي من موقف الوسيط إلى موقف القاضي؛ إذ صدرت خلال ما يقل عن اثني عشر عاما ثلاثة أحكام بالإدانة بحق ثلاثة أطراف عربية. جاءت الإدانة الأولى عام ١٩٧٨ عند مناقشة النزاع بين اليمن الشمالي واليمن

الجنوبي، إذ اتخذت قرارات صريحة بإدانة اليمن الجنوبي بسبب ما أثير حول مسؤوليتها عن اغتيال رئيس اليمن الشمالي. وفي العام نفسه كادت قمة بغداد تصل إلى حد إدانة مصر، ولكنها اكتفت بالتهديد بالإدانة إذا لم تتراجع مصر عن سياساتها تجاه عقد اتفاقية صلح مع إسرائيل. وفي عام ١٩٧٩ أصدرت الجامعة قرارات متعددة كلها تدين دولة عضوا في الجامعة، واتخذت قرار تعليق عضويتها، وهو قرار لا سابقة له في نصوص الميثاق ولا في أعراف الممارسة. وفي أغسطس ١٩٩٠ أدان مجلس الجامعة وأدانت القمة العربية العراق بسبب غزوه الكويت.

وهكذا يتضح أن تطور الجامعة لم يخضع دائما لنصوص ميثاق عام ١٩٤٥، بل إنه حصل بفضل تعديلات غير مباشرة، وغير مدونة، جرت على الميثاق، وهي لم تجر طبعا حسب الصيغ القانونية التي جاءت بها (المادة ١٩) من الميثاق. ولهذه الطريقة جوانب إيجابية لا تنكر، ولها حدود أهمها يتعلق بالجدل الذي تبقى مشروعية التعديلات عرضة له. هذا بالإضافة إلى أن التعديلات لا تنصهر بالضرورة ضمن نظرية شاملة ومتكاملة للعمل العربي المشترك، بل هي تعبر عن عمليات مختلفة لمواجهة حالات فرضتها الأحداث. ونقطة الضعف هذه لا توجد بالنسبة إلى محاولات التعديل المباشرة التي تعرض لها ميثاق الجامعة.

فقد تعرض ميثاق الجامعة إلى العديد من محاولات التعديل المباشرة، وحتى إلى محاولات التجاوز قصد بناء الدولة الوحدوية العربية. وهذا يدل، من دون شك، على إرادة لا جدال فيها، تهدف إلى دفع عربي جديد، وإلى تحرك قصد التطوير في الوطن العربي، لكن هذه الإرادة كانت تغلب عليها مشاغل خاصة وأحيانا عرضية، جعلت الاتفاق حولها صعب المنال، ولهذا لم تتمخض هذه المحاولات عن أي نتيجة رسمية حتى الآن.

رابعا ـ مشروع تعديل الميثاق... الطريق المسدود

يمكن القول إن المشروع المتكامل لتعديل الميثاق، الذي كان مطروحا منذ مطلع الثمانينات ـ مهما تكن منهجيته ـ يتنزل منزلة خاصة، فهو مشروع يجد أسسه القانونية في نص الميثاق الحالي، أي (المادة ١٩) تحديدا ـ «يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق». وهو يكرس وينظم ويقنن

ما ترسخ من ممارسات وأعراف أصبحت لها شرعية معينة عبر الأحداث والسنين. ولقد سنحت الفرصة لإعادة تقييم الميثاق وتلافي أوجه النقص فيه، بمناسبة نقل مقر الجامعة إلى تونس، وفي ظل «المناخ الثوري» المعادي لاتفاقيات كامب ديفيد و«معاهدة السلام المصرية ـ الإسرائيلية».

١ ـ إعداد مشروع التعديل

وفي هذا السبيل أصدر مجلس الجامعة قراره رقم ٣٨٤٣ بتاريخ ٢٨ يونيو ١٩٧٩، بشأن تعزيز العمل العربي المشترك، وتطوير أجهزة الجامعة وأساليب عملها، بما في ذلك تعديل الميثاق والنظم الداخلية، وجاء في هذا القرار ما يأتي:

«تعزيزا للعمل العربي المشترك، وتطويرا لأجهزة الجامعة وأساليب عملها، يقرر المجلس الطلب إلى الدول الأعضاء أن توافي الأمانة العامة، خلال شهرين من تاريخ هذا القرار، بمقترحاتها حول هذا الموضوع، بما في ذلك آراؤها ومقترحاتها حول تعديل الميثاق والنظم الداخلية، على أن يقدم الأمين العام للمجلس، في دور انعقاده العادي في مارس ١٩٨٠، دراسة شاملة حول هذا الموضوع»... ويرد على هذا النص ثلاث ملاحظات [١٣٩]:

الأولى ـ أن العملية التي طلب المجلس القيام بها تتعلق في آن واحد بتطوير أجهزة الجامعة وأساليب عملها، وكذلك بتعديل الميثاق والنظم الداخلية. فإن كانت شمولية التقويم والإصلاح تعبر عن طموح في تعزيز العمل العربي المشترك، إلا أنها في آن واحد تجعل من عملية التعديل عملية صعبة التحقيق، إذ كان بإمكان المجلس أن يسير بالجامعة بصفة تدريجية نحو الإصلاح، وذلك بتعديل الميثاق قبل غيره من النصوص، فإذا عدل الميثاق سهل الأمر بالنسبة إلى البقية.

والثانية ـ أن المجلس التجأ إلى آراء ومقترحات الدول وحدها لتطوير أجهزة الجامعة وأساليب عملها وتعديل ميثاقها وأنظمتها الداخلية، وكان من المفيد أن يرسم بعض الاتجاهات العامة والمبادئ الأساسية لعملية التطوير والتعديل، بخاصة أن المناخ العام الذي ساد دورته الاستثنائية في عام ١٩٧٩ لم يكن ليحول دون إبداء هذه التوجيهات. فالاكتفاء بالإشارة إلى تعزيز العمل العربي المشترك، وإلى تطوير الأجهزة، والأساليب ليس كافيا

للتعجيل بالتعديل. فنتج عن سكوت المجلس عن أسس ومبادئ التعديل أن تعددت اتجاهات التعديل، وضعفت شيئا فشيئا الإرادة التي أقرت بضرورته، ولم يكن تحديد المواعيد كافيا وحده للاحتفاظ بقوة هذه الإرادة، إذ رغم المجهودات التي بذلتها الأمانة العامة في هذا الشأن، إلا أن سرعة التعديل قد بقيت بطيئة.

والثالثة ـ تتعلق بالدور النشيط للأمانة العامة؛ فقد طلب من الدول أن توافي الأمانة العامة بمقترحاتها وطلب من الأمين العام تقديم دراسة حول التطوير والتعديل.

إن أي مقارنة بين محتوى مشروع تعديل الميثاق، والإرادة التي ينطلق منها، بميثاق عام ١٩٤٥ ومنطلقاته، تؤكد أنه في الواقع مشروع ميثاق جديد، يكاد يكون من دون أي علاقة بميثاق عام ١٩٤٥.

لكن إذا أخذنا بالصيغ والأشكال المتبعة، وجب القول إن المشروع ـ وإن كان جديدا من حيث المحتوى ـ يندرج في عملية تعديل تنصهر في إطار ميثاق عام ١٩٤٥، والالتجاء إلى إجراءات التعديل المنصوص عليها في الميثاق، يمكن أن تؤول إلى تعديلات طفيفة وجزئية، كما يمكن أن تؤول إلى تعديلات جوهرية وشاملة. وهذا ما جاء فعلا بديباجة المشروع التي تنص على «أن أعضاء جامعة الدول العربية اتفقوا على تعديل ميثاق جامعة الدول العربية وفق أحكام المادة ١٩ منه طبقا للنص التالي».

وفي ١٩٧٩/١١/٢٢ أصدر مؤتمر القمة العاشر بتونس قراره «سابعا»، متضمنا ما يأتي:

«الإسراع بتعديل ميثاق الجامعة، في اتجاه تقوية العمل العربي المشترك، والعمل على إعادة بناء أجهزتها على أسس جديدة تكفل الفعالية والقدرة على التحرك، بما يخدم تنمية القدرة العربية الذاتية، ويؤول إلى تحقيق الوحدة العربية».

ثم اتخذت الدعوة لتعديل الميثاق شكلا مؤسسيا اعتبارا من عام ١٩٨٠ عندما أصدر مجلس الجامعة القرار رقم ٣٩٣١ بتاريخ ١٩٨٠/٣/٢٦ بتشكيل «اللجنة العامة» التي «تضم ممثلين عن جميع الدول الأعضاء من ذوي الاختصاص لدراسة مشاريع تعديل الميثاق والنظام الأساسي لمحكمة العدل العربية والأنظمة الداخلية».

كذلك فإن الأمانة العامة شكلت فريقا من كبار الخبراء العرب تولى دراسة كل التصورات والتعديلات التي كانت تتقدم بها بعض الدول العربية، لإعداد صيغ توفيقية لها، فضلا عن تسهيل عمل «اللجنة العامة».

وقد عقدت هذه اللجنة العامة ٣٥ جلسة عمل طوال عام ١٩٨٢، اعتمدت على أثرها نص «مشروع تعديل الميثاق»، ما عدا المسائل التالية: مطلع ديباجة تعديل الميثاق، موعد الدورة العادية الثانية لمجلس وزراء الخارجية، انتخاب الأمين العام للجامعة، تسمية المجلس المهتم بالعمل الاقتصادي والاجتماعي، تسوية النزاعات في إطار الجامعة، لجنة تسوية النزاعات، الانسحاب من الجامعة، نفاذ تعديل الميثاق، استعمال الإجماع في التصويت، وقد ترك أمر البت فيها لمؤتمر القمة.

٢ ـ تجميد التعديل

في ١٩٨٢/٩/٨، أصدر مؤتمر القمة الثاني عشر بفاس، بعد عرض مشروع تعديل الميثاق عليه، قراره رقم [١٥٧] «بأن تتولى لجنة مؤلفة من وزراء خارجية ست دول أعضاء هي: الجمهورية التونسية، الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، المملكة العربية السعودية، الجمهورية العربية السورية، الجمهورية العراقية، المملكة المغربية، إيجاد الصيغ التوفيقية لأحكام التعديل التي تتطلب ذلك»، والتي سبق بيانها.

ومن الجدير بالذكر أن السبب الحقيقي لعدم إقرار مشروع التعديل في مؤتمر قمة فاس يعود إلى الملاحظة التي أبداها الوفد السوري بشأن إمكانية اعتماد قاعدة الأغلبية، حيث أشار، صراحة، إلى أن وضع تلك القاعدة يستهدف في حقيقة الأمر إلغاء قرار قمة بغداد بشأن «تجميد عضوية مصر في جامعة الدول العربية»، والالتفاف عليه، بهدف إعادة مصر إلى الجامعة... من دون قاعدة الإجماع.

ولا شك في أن ذلك الموقف السوري كان يعي جيدا أن مؤتمر قمة بغداد عام ١٩٧٨، كان يعبر عن «لحظة استثنائية» على الساحة العربية الرسمية، وأن القرارات التي اتخذها كانت تتجاوز بكثير حقيقة المواقف والعلاقات العربية. فضلا عن أن تلك القرارات لم تصدر أصلا بالإجماع.

ومن اللافت، بخصوص هذه القمة، أن الصياغة الأصلية لهذا القرار الذي ينص على «تجميد عضوية مصر في الجامعة» لم يكن يستند إلى أي نص قانوني بهذا المعنى في الميثاق أصلا... وهو موقف يستحق التأمل.

فمن حيث المبدأ، تضمن الميثاق أحكاما بخصوص حالتي «الانسحاب» و«الفصل» فقط، حيث ينص في (المادة ١٨) على ما يأتي:

«إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة.

ولمجلس الجامعة أن يعتبر أي دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها».

ومعنى ذلك أن الميثاق لا يتضمن أصلا، أي نص بشأن «حال تجميد عضوية دولة معينة»، وبالتالي فإن القرار الذي اتخذته قمة بغداد يخرج من نطاق أحكام الميثاق والقانون، ويدخل في باب السياسة.

ومن حيث التطبيق، كان القرار الأصلي الذي قدم إلى مؤتمر قمة بغداد، مستندا إلى نص (المادة ١٨) صراحة، حيث يربط السبب بالنتيجة، ويقرر بالتالي ما يأتي:

«تفصل مصر من عضوية جامعة الدول العربية، إلى حين إلغاء اتفاقيات كامب ديفيد»، وبالتالي إلغاء المعاهدة المصرية ـ الإسرائيلية التي ترتبت عليها والتي وقعت في ١٩٧٩/٣/٢٦. وتم تكليف وزراء الخارجية بتنفيذ هذا القرار إذا وقعت مصر على تلك المعاهدة... وهو ما تحقق فعلا في حينه.

ومع ذلك تكشف مضبطة محاضر مباحثات قمة بغداد عام ١٩٧٨، أن هذا القرار الأصلي الخاص بفصل مصر من الجامعة خضع لمداولات وتغييرات مثيرة، تكشف حقيقة ما في «النفوس»، وكيف انعكست على «النصوص» النهائية للقمة؟ وكيف أن التوجه الفعلي الذي ساد القمة يكشف حقيقة «النظام العربي» من الداخل. وتفصيل ذلك أن أحد الملوك العرب طلب تعديل ذلك النص الواضح المحدد، الذي يربط السبب الواضح بالنتيجة الواضحة، بنص آخر يعدل بموجبه السبب والنتيجة معا.

فبدلا من: «فصل مصر» طالب بأن يجري النص على «تجميد عضوية مصر»، لأن كلمة «الفصل» ثقيلة الوقع في إطار النظام العربي، وأنها قد تشكل صدمة «لأهلنا» في مصر، بينما تستهدف تلك القرارات النظام الحاكم... لا الشعب المحكوم!

وبدلا من: «إلى حين إلغاء اتفاقيات كامب ديفيد والمعاهدة التي تترتب عليها»، طالب بنص آخر أكثر عمومية ينصرف إلى:

«استمرار تجميد عضوية مصر في الجامعة إلى حين تغير الظروف السياسية التي اقتضت ذلك»... وكأن التغير الذي استتبع هذا القرار الجسيم ـ فصلا كان أو تجميدا ـ قد حدث في «الظروف السياسية»، ولم يمس الثوابت والعقائد والقيم؟! وتم بالفعل إقرار هذه الصياغة، بموافقة إجماعية من «القادة العرب» الذين شاركوا في القمة! ولذلك، عادت مصر إلى الجامعة باتفاقيات كامب ديفيد ومعاهدة «السلام»، رغم استمرار قاعدة الإجماع، وخسرت الجامعة إقرار مشروع تعديل الميثاق.

وقد عقدت «اللجنة الوزارية السداسية» عدة اجتماعات، خلال عامي ١٩٨٣ و١٩٨٤، لمتابعة درس الموضوع، والتقدم باقتراحات عملية في شأن المسائل التي لم يحصل حولها اتفاق. وقد توصلت اللجنة إلى الاتفاق حول معظم المسائل؛ كتسوية النزاعات العربية، وتنظيم الشؤون الاجتماعية والاقتصادية، وعلاقة الجامعة بالمنظمات العربية المتخصصة. وتركت مسألتين لينظر فيهما مجلس وزراء الخارجية التمهيدي لمؤتمر القمة الثالث عشر:

الأولى: مجالات تطبيق قاعدة الإجماع عند التصويت.

والثانية: تحديد مجالات الولاية الإلزامية لمحكمة العدل العربية.

وفي ١٩٨٩/٥/٢٦، وفي بيانه الختامي، قرر مؤتمر القمة غير العادي بالدار البيضاء: «إعادة النظر في مشروع تعديل الميثاق وملحقاته حتى يأتي هذا التعديل مستشرفا آفاقا جديدة، ومرسخا شمولية دور الجامعة في العمل العربي المشترك ودفع مسيرته». كما قرر إضافة مصر إلى عضوية اللجنة السداسية، لتصبح لجنة سباعية.

ومن الجدير ذكره أن المشروع لم يعرض أصلا على ذلك المؤتمر، ولا على أي لجنة من لجانه، ولكن إصرار «الأمانة العامة» على إثارة الانتباه حول مشروع تعديل الميثاق، من خلال القيام بلوبي ناشط، كان وراء هذه الإضافة، وإدخال «المشروع» في حيز اهتمام المؤتمر. وتعود محاولة الأمانة العامة تمرير مشروع تعديل الميثاق إلى ثلاثة اعتبارات أساسية. أولها ـ الاستفادة من المناخ الإيجابي الذي ساد المؤتمر، نسبيا

بالمقارنة مع السنوات السابقة. وثانيها ـ أن تبلور «ظاهرة التجمعات الإقليمية العربية»، في مشرق الوطن العربي وفي مغربه، في تلك الفترة بالذات ـ حيث ظهر «مجلس التعاون العربي» و«اتحاد دول المغرب العربي» إلى جانب «مجلس التعاون لدول الخليج العربية» ـ قد فتح الباب فعليا لإمكانية بحث العلاقة بين الجامعة وهذه التجمعات الإقليمية، ومحاولة وضع نصوص بشأنها في مشروع تعديل الميثاق. والأهم أنه حرك مخاوف الأمانة العامة من أن تفلت الأمور من زمامها العربي المؤسسي العام لمصلحة العربي الفرعي. وثالثها ـ محاولة استباق عودة مصر إلى لعب دورها الطبيعي في الجامعة، بميثاق جديد جاهز لا ينص على أن القاهرة هي مقر الجامعة الدائم، مما يخلق مساواة في السباق بين الطامحين إلى استضافة الجامعة بشكل دائم، بعد أن صار الطلب المصري بعودة الجامعة إلى القاهرة على الباب. والمفارقة المثيرة في هذا الشأن أنه للاعتبارين الأخيرين أيضاً، ولكن من منظور آخر، لم يكن من الممكن إقرار مشروع تعديل الميثاق بصيغته المقدمة.

٣ ـ منهجية الملاحق

وهكذا فإن عودة مصر إلى الجامعة، في مؤتمر قمة الدار البيضاء نفسه عام ١٩٨٩، قد شكل ضربة مباشرة هذه المرة إلى مشروع تعديل الميثاق. ففي ١٩٩٠/١/١١، تقدمت مصر رسميا بجملة من المقترحات حول منهجية تعديل ميثاق الجامعة وأحكامه، تدور حول الإبقاء على الميثاق الحالي بنصوصه نفسها، وإضافة «ملاحق» بالتعديلات المطلوبة، مثل تقنين مؤتمرات القمة، ومحكمة العدل العربية، والعلاقة بين الجامعة والتجمعات الإقليمية العربية.... إلخ. وكان رأي مصر أن «المطلوب هو تطوير ميثاق جامعة الدول العربية، وليس تعديله أو صياغة ميثاق جديد، وذلك بعدم إدخال أي تعديلات على الميثاق الحالي، على أن تضاف إليه ملاحق تستوعب التطورات والتغيرات التي طرأت على العمل العربي المشترك، وتكون هذه الملاحق قادرة في الوقت نفسه على استيعاب أي تغيرات أو تطورات تطرأ مستقبلا على النظامين العربي والدولي».

وتقدمت مصر بملحق خاص رابع للميثاق ـ إضافة إلى ملاحقه الثلاثة الأصلية ـ يتضمن مرفقين: الأول ـ حول التعاون الإقليمي العربي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية، ويتضمن (٢٤) مادة. والثاني ـ حول النظام الأساسي لمحكمة العدل العربية.

وفي حقيقة الأمر، فإن هذه الضربة المصرية المباشرة لمشروع تعديل الميثاق، والانتقال من مبدأ التعديل إلى مبدأ الملاحق، كانت تعود ـ في حين تقديمها ـ إلى عاملين أساسيين:

العامل الأول ذو طابع ظرفي وتكتيكي، كان يتصل بقضية مقر الجامعة، على اعتبار أن عودة مصر إلى الجامعة بموجب مقررات مؤتمر الدار البيضاء، لم تشر لا من قريب ولا من بعيد إلى مسألة المقر، وإلى مسألة عودة الأمانة العامة إلى القاهرة تحديدا. كذلك فإن تونس كانت قد طالبت «اللجنة السداسية» صراحة بالنص في صلب مشروع تعديل الميثاق على «اعتبار تونس مقرا دائما للجامعة»، ما دامت سنوات عديدة مرت، ومصر تعلن كل يوم أنها ملتزمة بمعاهدتها مع إسرائيل، وليس في الأفق ما يشير إلى إمكانية تغيير ذلك. ولقد لجأت اللجنة، كحل وسط، إلى إضافة بند: «تحديد المقر الدائم للجامعة» إلى اختصاصات مؤتمر القمة، ضمن مشروع التعديل الذي كان معروضا على مؤتمر الدار البيضاء. وبالتالي فإن اتجاه مصر إلى الحفاظ على الميثاق الحالي بنصوصه نفسها، والاقتصار على إضافة ملاحق عند الاقتضاء، كان يهدف ـ في حقيقة الأمر ـ إلى إغلاق الباب أمام أي احتمالات لمناقشة مسألة مقر الجامعة، المنصوص عليها صراحة في (المادة ١٠) من الميثاق. وكان من المفهوم من وجهة النظر المصرية الرسمية أن أحدا لن يجازف باقتراح إضافة ملحق بتغيير هذه المادة، بينما مناقشتها في إطار مشروع التعديل الشامل للميثاق يجعل الحرج أقل حدة لأنها تناقش ضمن صلاحيات القمة التي تشتمل على: «تحديد المقر الدائم للجامعة»، حسب الحكم التوجيهي الذي لجأت إليه اللجنة السداسية: وهو ما يكفل لها معالجة قضية المقر بشكل حاسم لمصلحتها، حيث تنص (المادة ١٠) من الميثاق الحالي بوضوح على الآتي:

«تكون القاهرة المقر الدائم لجامعة الدول العربية».

وعلى الرغم من حسم هذه القضية بقرار مجلس الجامعة في مارس عام ١٩٩٠، بعودة الأمانة العامة إلى المقر الدائم بالقاهرة، إلا أن إشارة القرار نفسه إلى «إنشاء مركز آخر للجامعة بتونس» ترك باب المخاوف المصرية مفتوحا. ولكن المهم أن العودة الفعلية للأمانة العامة إلى القاهرة، وإن كانت قد عالجت العامل الظرفي التكتيكي إلا أنها لم تعالج العامل الثاني.

والعامل الثاني ـ ذو طابع استراتيجي يتصل بالأساس الإيديولوجي الذي يصدر عنه مشروع تعديل الميثاق، كما تدل عليه النصوص الخاصة بالأهداف والمبادئ، بخاصة وأن هذه النصوص قد وضعت أساسا في ظل «المناخ الثوري» الذي ساد المنطقة العربية في أعقاب المعاهدة المصرية ـ الإسرائيلية، والذي أعاد إلى الأذهان صياغات الخمسينيات والستينيات لقضايا الحرية والاشتراكية والوحدة، وبصورة أكثر تطرفا في بعض الحالات. وتكفي هنا الإشارة إلى ثلاثة أسس رئيسية:

أولها ـ ما يتصل بقضية فلسطين ومكافحة الصهيونية بصفة خاصة، وما يتصل بمكافحة الاستعمار الغربي بكل صوره وأشكاله بصفة عامة... بينما ترتبط مصر بمعاهدة «سلام» مع إسرائيل وبعلاقات «استراتيجية» مع الغرب.

وثانيها ـ ما يتصل بقضية الوحدة العربية، حيث تواترت تصريحات عديدة للرئيس حسني مبارك تفيد بأن «الوحدة العربية أصبحت موضة قديمة»، على رغم أنه أعلن التزاما قويا بالتكامل الاقتصادي العربي، في مرحلة لاحقة. لقد هدفت مصر إلى تلافي الجدل العقيم حول جعل الميثاق «أكثر قومية»، حسب ما جاء في ديباجة مشروع التعديل وأهدافه، والتي لم تعد متلائمة مع القيم السياسية التي ترسخت في النظام العربي منذ أواخر الثمانينيات، وفي التوجهات الدولية السائدة والمؤثرة على الصعيد العربي، وهو ما يسمح بالطبع بإنهاء الإشكالية التي ظهرت في شكل فجوة كبيرة بين الديباجة والأهداف «القومية» والنصوص «القطرية». ويعني ذلك عمليا اعتماد الميثاق الحالي كسقف قومي للتعاون العربي المتعدد الأطراف.

وثالثها ـ النص على التزام الدول الأعضاء بعدم انتهاج أي سياسة تضر بالمصلحة العربية المشتركة، وتتعارض مع أهداف الجامعة ومبادئها... ولهذا النص صلة واضحة بالأساسين الأول والثاني أيضا.

ومن الجدير بالإشارة أن بعض الدول العربية لم توافق، من حيث المبدأ، على هذه المنهجية التي اقترحتها مصر، بعد كل العمل والوقت الذي استغرقه إعداد مشروع تعديل الميثاق. وعلى سبيل المثال، فقد تقدمت قطر بمذكرة إلى الأمانة العامة للجامعة في ١٩٩٠/٥/١٢، أشارت فيها إلى أن هذه المنهجية المقترحة من مصر كانت خليقة بالاتباع منذ البدء، أما إذا كانت الدول الأعضاء كلها قد عملت لمدة عقد كامل وفق المنهجية الأخرى من أجل إعداد مشروع تعديل الميثاق، الذي أصبح جاهزا لإقراره، فإنه من غير المنطقي أن يطرح منهج آخر للعمل به.

ومع ذلك فقد فوجئت الأمانة العامة للجامعة بمذكرات متوالية من الدول الأعضاء تفيد أنها كانت ترى في السابق أن من المناسب تعديل الميثاق الحالي، بما يؤدي عمليا إلى صياغة ميثاق جديد كلية، ولكنها الآن تعود عن موافقتها على أسلوب التعديل، وترى الأخذ باقتراح مصر المبني على مبدأ إضافة ملاحق للميثاق الحالي.

وهكذا بدلا من حسم مشروع تعديل الميثاق، بعد أن استغرقت مرحلة الدراسة المتأنية لمختلف الآراء والمقترحات الوقت اللازم لها على مدى عقد كامل ـ سواء من قبل مختلف الدول ممثلة في «اللجنة العامة»، أو من قبل الفريق الذي شكلته الأمانة العامة من كبار الخبراء العرب ـ وجد المشروع نفسه أمام طريق مسدود من جديد، لأن مدار البحث لم يعد يدور حول حسم ما تبقى من نقاط لها بدائل متعددة، والتي تم حصرها في نقطتي نظام التصويت وولاية محكمة العدل العربية، وإنما حول سؤال جوهري آخر: هل يعتمد مبدأ التعديل... أم يعتمد مبدأ الملاحق؟

وفي ضوء ما تقدم، قامت الأمانة العامة للجامعة بوضع مشروعين للتعديل في عام ١٩٩٠: أولهما مبني على المنهجية القديمة المتبعة من عام ١٩٨٢. وقد أشار هذا المشروع إلى أن المقر الدائم هو القاهرة، ولكن اتبع ذلك بالنص على مركز آخر للجامعة في تونس، وهو ما يقوي وضع هذا المركز بالنص عليه في الميثاق. وثانيهما مبني على المنهجية المصرية بإضافة ملاحق إلى ميثاق ١٩٤٥.

ولكن ظهر من خلال مستوى التمثيل في اجتماعات اللجنة المكلفة دراسة مشروع التعديل، والتأجيل المتكرر لها، وعدم الحصول على ردود من أكثرية الدول العربية حول المشروع المعروض أمام اللجنة، أن موضوع تعديل الميثاق ـ أيا كان المنهج الذي سيتخذه ـ دخل مرة أخرى في عالم النسيان، لسبب أكثر جدية هذه المرة، وهو أن النظام العربي الذي أسست عليه الجامعة دخل مفترقا، قد يخرج منه مهمشا أو ضعيفا أو ربما متغيرا، وبخاصة بعد تداعيات حرب الخليج الثانية من ناحية، ومسيرة عملية التسوية منذ انعقاد «مؤتمر مدريد للسلام» عام ١٩٩١ من ناحية أخرى. ولا يعني هذا أن الأطراف العربية غير مهتمة بالإبقاء على الجامعة، إنما لم تتحدد بعد معالم الوظائف التي ستقوم بها هذه «الجامعة»، حتى يجري البحث في كيفية تقنينها في الميثاق. فبين «خيار البيت العربي» ـ وهو يعيش في بيئة تشهد تحولات رئيسية، وتواجهه ضغوط هائلة من الداخل والخارج ـ وخيار انتظار استكمال هذه التحولات بغية «تكييف البيت العربي» مع تداعياتها، يبدو أن الخيار الأول غير قائم حاليا، والخيار الثاني قد يكون هو الأقرب إلى الواقع.

٤ ـ ملامح مشروع الميثاق الجديد

وعلى أي حال، فإن الأمر يقتضي، لاستكمال تحليل مشروع تعديل الميثاق، الذي كان جاهزا للعرض على مؤتمر القمة لإقراره، الإشارة إلى أهم ملامح ذلك المشروع، حسب منهجية «اللجنة العامة لممثلي الدول الأعضاء»، التي انتهت عمليا إلى صياغة ميثاق جديد بكل معنى الكلمة [١٤٠].

أ ـ الديباجة والأهداف والمبادئ

يتضمن هذا المشروع ديباجة تتمثل في مجموعة من الأهداف القومية، وهذه الديباجة تمثل المرجع الفكري لكل جوانب العمل العربي المشترك، والسند الذي يمكن، على أساسه، أن تجد جميع فصول المشروع ومواده حقيقة مقاصدها وجوهر معانيها.

كذلك فإن الأهداف والمبادئ تتضمن كل ما ينادي به أصحاب الفكر القومي العربي، بحيث يبدو وكأن الصياغة تجري في ظل المناخ السياسي السائد في الخمسينيات والستينيات فترة ازدهار القومية العربية. وفضلا عن ذلك، يبدو أن هذه الأهداف والمبادئ تنطلق من تطوير ظاهرة الدولة ذاتها

بهدف الوصول إلى الدولة العربية الواحدة، لا من ظاهرة العلاقات الدولية العربية التي تجري بين «دول مستقلة ذات سيادة»، في إطار منظمة إقليمية، وستستمر كذلك.

ب ـ معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي

لا يتناقض هذا المشروع مع معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي ولا هو يلغيها، بل إن الأمر هو نقيض ذلك، فمشروع التعديل يثبت المعاهدة في صلبه ويعزز مكانتها.

ج ـ تسوية النزاعات العربية

يتبوأ هذا الفصل في مشروع تعديل الميثاق مكانة متميزة، بالنظر إلى أهميته، خاصة في ضوء الظروف العربية، فالتأكيد على تسوية أي نزاع ينشأ بين الدول العربية بالطرق السلمية داخل الجامعة أولا، وبيان الإجراءات التي يجب اتباعها تحقيقا لهذا المبدأ، من شأنه أن يقي الدول العربية نزاعات ما كانت لتبلغ الحدة التي عرفتها في بعض الظروف لو كانت طرق حلها وتسويتها مقننة وواضحة ومعلومة لدى الجميع.

د ـ قواعد التصويت

أفرد مشروع تعديل الميثاق فصلا يجمع قواعد التصويت حتى يتيسر الرجوع إليها بالنسبة إلى جميع المسائل المعروضة على مختلف مجالس الجامعة. غير أنه لا وجود في هذا الفصل لأي قاعدة تلزم الدول الأعضاء بقرار يتم اتخاذه بأغلبية الثلثين في كل المجالات. فالأمانة العامة لم تتسلم، في هذا المعنى، أي اقتراح رسمي، وتم التنصيص تبعا لذلك، على أن القرار الذي يتخذ بما دون الإجماع لا يكون ملزما إلا للدول التي لم تعترض عليه صراحة عند اتخاذه، باستثناء بعض المسائل التي عددها هذا المشروع على وجه الحصر، والتي يتم الالتزام بتنفيذها عند إقرارها من قبل ثلثي أو أغلبية الدول الأعضاء.

هـ ـ الجانب التنموي

ركز مشروع التعديل على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية اعتبارا لأهميتها وتأكيدا لما استقر عليه عمل الجامعة، مستلهما الحلول التي تم التوصل إليها من خلال عديد القرارات التي اتخذتها مؤتمرات القمة ومجلس الجامعة، وحريصا بالخصوص على إعطاء الجانب التنموي المكانة التي هو

حقيق بها لتجسيد التعاون والتكامل بين جميع الدول الأعضاء. ويبرز هذا التوجه التنموي في الصلاحيات التي أسندها المشروع إلى مجلس الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

و ـ مجالس الجامعة

أوضح مشروع تعديل الميثاق مختلف مجالس الجامعة وعدد صلاحياتها؛ وفي طليعتها مؤتمر القمة/المجلس الأعلى، محدثا في الآن نفسه بعض المجالس الجديدة والمسميات حسب التعديلات التي تقدمت بها بعض الدول الأعضاء. وقد تم في هذا الاتجاه التنصيص على مجلس شورى قومي حتى يتعزز عمل الجامعة ببعد جديد هو بعد التمثيل الشعبي، على غرار البرلمان الأوروبي في مراحل نشأته الأولى. كما أنشأ هذا المشروع مجلسا للشؤون العسكرية وأسند إليه عديد الصلاحيات منها خاصة صلاحية تشكيل قوات أمن عربية بقرار مشترك مع مجلس الشؤون الخارجية. وتكون مهمة هذه القوات فرض الالتزام بوقف إطلاق النار، إذا حصل نزاع مسلح بين بعض الدول الأعضاء، لإنهاء الاقتتال والفصل بين القوات المتحاربة. كما أعاد المشروع تأكيد وضع مجلس الدفاع المشترك المنصوص عليه في المادة السادسة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، موضحا اختصاصاته، ومبينا بدقة تميز صلاحيات مجلس الشؤون العسكرية عن مجلس الدفاع المشترك.

وفي ضوء البناء التنظيمي الجديد تتكون الجامعة من المجالس والأجهزة الآتية:

(١) المجالس الرئيسية

(أ) مؤتمر القمة

(ب) مجلس رؤساء الحكومات للعمل الاقتصادي والاجتماعي

(ج) مجلس وزراء الخارجية

(د) مجلس الشؤون العسكرية

(هـ) مجلس الشورى القومي

(٢) المجالس الوزارية المتخصصة

مجلس وزراء الاقتصاد والمال، ومجلس وزراء الداخلية، ومجلس وزراء الصحة، ومجلس وزراء الشباب والرياضة، ومجلس وزراء العدل، ومجلس وزراء الإسكان، ومجلس وزراء الإعلام، والمجالس التي قد تنشأ بعد.

(٣) مجلس المندوبين الدائمين

(٤) الأجهزة الرئيسية

(أ) الأمانة العامة

(ب) محكمة العدل العربية

(ج) الهيئة العليا للرقابة العامة

(د) المحكمة الإدارية

ز- منح الأمين العام للجامعة، حق دعوة بعض المجالس للانعقاد:

هو أمر جديد أكدت الظروف ضرورته، وحدد مشروع التعديل الحالات التي يستعمل فيها الأمين العام هذا الحق.

ح- التجمعات الإقليمية العربية

اعتبر مشروع تعديل الميثاق التجمعات الإقليمية العربية، التي تقوم بين دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء، خطوة في سبيل تحقيق أهداف الجامعة، مؤكدا بذلك دورها الذي أشار إليه مؤتمر القمة الذي انعقد بالدار البيضاء سنة ١٩٨٩، ومنسقا مع القرارات التي أصدرها مجلس الجامعة في مجال التعاون مع هذه التجمعات.

ط- محكمة العدل العربية

ينص مشروع تعديل الميثاق على إنشاء محكمة عدل عربية تمثل الجهاز القضائي الرئيسي في الجامعة. ولا مراء في أن إنشاء محكمة عدل عربية يمثل تحقيقا لأمل رواد واضعي الميثاق سنة ١٩٤٥، وتتويجا لمحاولات عديدة سابقة لم يكتب لها التنفيذ. ويصدر هذا المشروع عن اعتقاد أن مثل هذه المحكمة يمكن أن تمثل الإطار القضائي الأفضل لحل النزاعات، لأنه أولا وبالأساس إطار عربي، ثم لأن جميع الدول الأعضاء تلتزم، كما ينص على ذلك المشروع، بتنفيذ أحكام المحكمة في أي قضية تكون طرفا فيها... وهذه مسألة فيها نظر، كما سيأتى بيانه.

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول إن مشروع تعديل الميثاق قد انتهى إلى «تضخيم حجم المفارقة» بين الأهداف والمبادئ من ناحية، وبين النظم والقواعد التنظيمية المفترض أنها تؤدي إلى تحقيق هذه الأهداف من ناحية أخرى. فقد تمت عملية تصحيح أساسية لصياغة الأهداف والمبادئ والتوجهات لتأكيد البعد القومي، فهناك نص صريح على هدف الوحدة

العربية، وهناك إشارات لا لبس فيها إلى الأمن القومي العربي، وإلى التنمية العربية، واحترام حقوق الإنسان في الوطن العربي وحماية حرياته الأساسية، فضلا عن النص على تحرير فلسطين ومكافحة الصهيونية والاستعمار.

ولكن الأساس القانوني للجامعة بقي على حاله: منظمة إقليمية تجمع «دولا ذات سيادة»، ولكنها تعلن التزامها علنا بمبدأ الشرعية القومية كأحد مصادر شرعيتها السياسية، حيث تجد في الجامعة «وظائف» مهمة يمكن أن تؤديها. أي أن المشروع من حيث الجوهر يقوم على قاعدة السيادة الوطنية التي تتجسد في اتخاذ الإجماع شرطا لالتزام الدول بقرارات الجامعة. وبالتالي بقيت الأساليب والإجراءات على حالها: مصدرها الدول بكل ما يعنيه ذلك من حقوق السيادة والحقوق الإجرائية، من الاعتراض، إلى التحفظات، إلى الموافقة، إلى التصديق، إلى التنفيذ أو عدم التنفيذ.

لقد احتفظ المشروع الحالي بالنواقص نفسها في الصلاحيات المؤسسية للجامعة التي حملها ميثاق الأربعينيات، على رغم المزيد من الوضوح في تعيين الأهداف. وقد يفسر هذا بأن الحركة الوحدوية في مرحلتها الحالية أضعف من أن تجعل أساليب العمل العربي المشترك، (من خلال الجامعة وخارجها)، أكثر فاعلية، ولكنها في الوقت نفسه تتمسك بشعارات قريبة من شعارات الستينيات القومية، مما يعكس أن الرأي العربي العام ما زال متمسكا بتلك الشعارات أو بهذه الصيغة للأهداف.

أما على المستوى الرسمي فالأمر يقتضي طرح التساؤل التالي: هل هناك فعلا اتفاق على الأهداف القومية؟ إن الأمر الراجح الآن أن الحكومات العربية ليست متفقة على هذه الأهداف. إن «الاتفاق» على الأهداف مقولة تقليدية تكاد لا تعني شيئا على المستوى العملي. هناك «اتفاق» على الأهداف لأن ذلك لا يكلف شيئا. هو تأشيرة انتماء أكثر مما هو إقناع والتزام. هو عامل مشترك تكتسبه كل سلطة سياسية لتيسير وتبرير وضع كل ما تبقى من مواقف والتزامات قومية بين قوسين. وفي هذا - ولا شك - تعبير عن أن مصالح الأقطار العربية هي مصالح مختلفة، لكي لا نقول متناقضة، في مستوى ممارساتها الحقيقية. ومعنى ذلك أنه لا بد من إعادة النظر في مقولة «الاتفاق العربي» على الأهداف، لنفهم، أكثر، ظاهرة «الاختلاف العربي» في كل ما تبقى تقريبا!

خامساـ مدى الحاجة إلى تعديل الميثاق

إذا كانت المسألة محل الإجماع في تفسير أزمة جامعة الدول العربية والعمل العربي المشترك هي غياب الإرادة السياسية، فلعلنا نتساءل: لماذا يكون الأمر على هذه الشاكلة؟

للرد على هذا السؤال المحوري تنبغي استعادة ما سبقت الإشارة إليه من أنه ليست هناك قضية تجسد منفردة مأزق الإرادة السياسية العربية مثل قضية تعديل ميثاق الجامعة، منذ وضع الميثاق المعمول به حاليا في عام ١٩٤٥، أي منذ ستة عقود، في ظل ظروف مختلفة عن الظروف الراهنة التي يعيشها النظام العربي. وقد وضح منذ بداية مناقشات تعديل الميثاق أن الاهتمام منصب على النصوص التي «غابت» في الأصل عن الميثاق الحالي، وفي مقدمتها «هدف الوحدة العربية» ـ من ناحية، والنصوص التي قيل إنها لم تعد تتفق والتغيرات المتعلقة بالإطار التنظيمي للنظام العربي من ناحية ثانية، فضلا عن التطورات السياسية في المنطقة وفي العالم من ناحية ثالثة.

١ـ التعديل والتطوير... في ظل الميثاق الحالي

يلاحظ أن حماس الدول الأعضاء في الجامعة للتعديل كان يثور لفترات، تعقبها فترات أطول يفتر فيها حماسها. ولا شك في أن تفسير ذلك يكمن في خشية بعض الدول الأعضاء من أن يفتح التعديل بابا لاجتهادات تسعى لتحويل الجامعة إلى منظمة أكثر فعالية، سواء بالنسبة إلى الأهداف والمبادئ من ناحية، أو بالنسبة إلى الإجراءات، بخاصة في نواحي إلزامية القرارات، وفرض العقوبات، وتسوية المنازعات من ناحية أخرى. ومع مرور الوقت وتراكم التغييرات التي شملت المنطقة العربية، تعمق الاتجاه لدى كثير من الدول الأعضاء في الجامعة بضرورة معارضة فكرة وضع ميثاق جديد للجامعة، أو إحداث تغييرات جذرية في أسلوب العمل العربي المشترك.

وهذا هو بالفعل المصير الذي لقيه مشروع تعديل ميثاق الجامعة، الذي أعدته لجنة من الخبراء العرب تحت إشراف الأمانة العامة، وجرى إعداد صياغة نهائية للمشروع تحت إشراف وزراء الخارجية العرب، ورفع المشروع مرات عديدة إلى مؤتمر القمة العربية، الذي كان قد أوصى أصلا بضرورة إعداد مشروع جديد. وجدير بالإشارة أن هذا المشروع يعتبر بمنزلة «ميثاق جديد» بكل معنى الكلمة،

فعلى مستوى الأهداف والمبادئ نصت المادة الأولى على أن أول أهداف الجامعة «السير بالأمة العربية نحو ما يؤدي إلى تحقيق الوحدة العربية». كما نص المبدأ الثالث على أن «تشجع الجامعة الخطوات الوحدوية بين الدول الأعضاء، وتعتبر هذه الخطوات مرحلة في سبيل تحقيق الوحدة العربية الشاملة»، كما نص في المادة السابقة على أن «تلتزم الدول الأعضاء، بعدم انتهاج أي سياسة تتعارض مع أهداف الجامعة ومبادئها أو تضر بالمصلحة العربية المشتركة...».

ولا شك في أن صياغة الميثاق الحالي قد لعبت دورا مهما في تعزيز التوجهات التي هدفت إلى الحفاظ عليه، وعدم وضع ميثاق جديد، مع اختلاف دوافعها، وتباين منطلقاتها. ويتأكد ذلك بصفة خاصة بالنظر إلى ما تنطوي عليه صياغة الميثاق الحالي من سمات المرونة والعمومية، وحتى الغموض البناء، وهي الصياغة التي تؤكد مدى «عبقرية النص» الذي سمح بهذا التنوع والشمول في منظومة العمل العربي المشترك، من الأراضي القاحلة... إلى الاتصالات الفضائية. وفي هذا السياق سبقت الإشارة إلى الدور الذي لعبته الممارسة العملية، والتعديلات غير المدونة التي نزلت على الميثاق، في تطوير الجامعة والعمل العربي المشترك بشكل عام، والذي تمثل في أربعة أبعاد أساسية:

أولها ـ إقرار مواثيق جديدة، ومن أمثلة ذلك: «معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية»، «اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية»، ميثاق الوحدة الثقافية العربية»، «ميثاق التضامن العربي»، «ميثاق العمل الاقتصادي القومي».

وثانيها، إنشاء مؤسسات جديدة، ومن أمثلة ذلك: «اتحاد إذاعات الدول العربية»، «المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم»، «المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة»، «المنظمة العربية للتنمية الزراعية»، «المؤسسة العربية لضمان الاستثمار»، «منظمة العمل العربية»، «المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية»، «المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا»، «صندوق النقد العربي».

وثالثها ـ تأسيس أجهزة جديدة، ومن أمثلة ذلك: «مؤتمر القمة»... وذلك طوال الفترة السابقة على إقرار الملحق الخاص بالانعقاد الدوري لمجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة عام ٢٠٠٠، «اللجنة السياسية»، «آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها»، «القيادة العربية المشتركة».

ورابعها ـ اعتماد وظائف جديدة، ومن أمثلة ذلك: استغلال مياه الأنهار: «إنشاء هيئة استغلال مياه نهر الأردن وروافده»، بهدف «تخطيط وتنسيق وملاحظة تنفيذ المشروعات العربية الخاصة باستغلال مياه نهر الأردن وروافده التي تقوم بتنفيذها الدول المعنية»، العون الاقتصادي والفني: ويدخل في ذلك أنشطة كل من «المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا»، و«الصندوق العربي للمعونة الفنية للدول الافريقية»، الاتصالات الفضائية من نحو ما تقوم به «المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية»، التعليم والتكوين: من نحو ما يقوم به كل من «معهد البحوث والدراسات العربية» و«الأكاديمية العربية للنقل البحري»، الحوارات الدولية: من نحو «التعاون العربي ـ الأفريقي«، و«الحوار العربي ـ الأوروبي».

وعلاوة على مظاهر التطوير السابقة التي أثمرتها الممارسة العملية، كانت هناك محاولات أكثر عددا ظلت حبيسة أمانة الجامعة، نقتطف منها على سبيل المثال وليس الحصر ما يعين على إدراك الطبيعة المتواترة والمتصلة لجهود التطوير:

أ ـ تبني سوريا مشروعين أساسيين لتعديل الميثاق؛ أحدهما في عام ١٩٤٨ باقتراح عدم توقيع أي اتفاقية ترتب التزامات ذات طبيعة اقتصادية أو سياسية أو عسكرية إلا بعد تصديق مجلس الجامعة على عدم تعارضها مع مصالح الجامعة أو أحد أعضائها. والآخر بعد ذلك بسنوات ثلاث بعرضها لفكرة إقامة كيان اتحادي يراعى فيه اختلاف الوزن الديموجرافي للدول الأعضاء من خلال ما يعرف بالصوت الموزون أو المرجح.

ب ـ تبني المغرب فور انضمامه إلى الجامعة في عام ١٩٥٨ مشروعا دعا فيه، على نقيض المشروع السوري، إلى التزام الواقعية في إصلاح الجامعة وعدم اعتماد النصوص فوق القومية.

ج ـ تبني الجزائر في الفترة نفسها تقريبا مشروع إنشاء لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم لتطوير الأداء القانوني للجامعة.

د ـ تبني العراق في مطلع الستينيات مشروعا يقضي برفع مستوى التمثيل في اجتماعات مجلس الجامعة إلى مستوى وزراء الخارجية.

هـ ـ تبني مصر في عام ١٩٩٠ مشروعا مضادا لمشروع تعديل الميثاق الذي كان مطروحا آنذاك، والذي نادت فيه بأن يجري الاعتماد في التطوير على أسلوب إضافة الملاحق وليس على أسلوب تعديل الميثاق. وفي وقت لاحق من

العام نفسه أتت مصر على تفصيل مشروعها، وبينت على وجه التحديد الموضوعات التي تحتاج إلى ملاحق خاصة بها؛ من قبيل مؤتمرات القمة، وتسوية النزاعات، والتصويت، ومجلس الشورى القومي والتجمعات الإقليمية.

و ـ أما الأمانة العامة للجامعة فقد احتكرت القسط الأوفر من مشروعات التطوير. إذ يذكر لها تبنيها لمشروع عام ١٩٥٤، تقدمت فيه لأول مرة باقتراح إنشاء جمعية شعبية ودعت لإعمال قاعدة الأغلبية. ومشروع عام ١٩٥٦، طالبت فيه بتقنين وضع اللجنة السياسية، وانعقادها بصفة دورية (ربع سنوية) وكلما دعت الحاجة في شكل مجلس لوزراء الخارجية. والمشروعان اللذان تقدمت بهما في غضون السنوات الخمس التالية واللذان استهدفا تحسين أداء الجامعة في مجال الضمان الجماعي سواء عبر الوسائل القانونية (إلزامية التحكيم وإحياء فكرة محكمة العدل العربية) أو عبر الوسائل العسكرية (إقامة إدارة للشؤون العسكرية، وتحويل اللجنة العسكرية الدائمة لهيئة تخطيط مشترك... إلخ). ومشروع عام ١٩٨٢ المعدل بمشروع عام ١٩٩٠، الذي أعاد مجددا تأكيد فكرة الهيئة الشعبية العربية، واقتراحه إنشاء مجلس قومي للشورى يتمتع برأي استشاري فيما يرفع له من شؤون، وله صلاحية إصدار ما يراه مناسبا من توصيات. هذا فضلا عن تعرض المشروع المعدل لموضوعات التجمعات الإقليمية، وتشديده على أن تتوخى مقاصد الجامعة فيما تزاوله من نشاط.

٢ ـ معارضة تعديل الميثاق

في ضوء ما سبق، يبدو جليا أن القضية الأساسية لا تتمثل في غياب مشروعات التطوير أو فتور جهوده، بل ربما كان العكس هو الصحيح. بمعنى أن كثرة تلك المشروعات هي عامل أساسي من عوامل تناقضها، وإرباك مسيرة العمل العربي المشترك. التناقض المقصود هنا ليس فقط تناقضا بين مشروع يتوخى الوحدة ومشروع يتوخى التنسيق، أو بين مشروعين يتنازعان المصالح بتحريك فكرة المقر، على سبيل المثال، لكن المقصود هو تسرب التناقض إلى المشروع الواحد، من فقرة إلى أخرى باختلاف واضعيه وتنوع مشاربهم. وتلك النقطة جرى التطرق إليها عند الحديث عن أثر الإرادة السياسية للدول الأعضاء في إفشال أداء الجامعة أو تعويقه، لكن يكتفى في

هذا المقام بعرض نموذج واحد بالغ الدلالة على التناقض في المضمون الذي أتت عليه بعض مشروعات تعديل الميثاق. فعلى سبيل المثال، عانى مشروع التطوير ـ من خلال مشروع تعديل الميثاق ـ الذي تقدمت به الأمانة العامة في عام ١٩٨٢ من فصام حقيقي بين الديباجة والمتن، وبين الأهداف والمبادئ في إطار المتن. فالديباجة أتت قومية الخطاب، بعيدة الطموح شأنها في ذلك شأن الأهداف، في الوقت الذي اتسمت فيه المبادئ بالواقعية، فشددت على مبدأ السيادة الوطنية، وحظرت التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى. يتضح ذلك أيضا عند عرض موقف مشروع التطوير من فكرة الإلزام؛ فعلى حين تسقط (المادة ٣٨ ـ ٢) من المشروع حجية قرارات الجامعة قبل معارضيها، وإن كانت تلك القرارات من النوع الذي يمس أهداف الجامعة أو مبادئها أو المصلحة العربية المشتركة، فإن (المادة ٢ ـ ٧) من المشروع نفسه تحفظ على قرارات الجامعة إلزاميتها في مواجهة كل ما يتعلق بأي من أهداف الجامعة أو مبادئها أو ترتبط بالمصلحة العربية المشتركة.

على أن كثيرا من الأقطار العربية لاتزال تقف ضد فكرة وضع ميثاق جديد للجامعة، أو إدخال تعديلات جذرية على الميثاق الحالي، وذلك لاعتبارات مهمة منها:

أ ـ أن خبرة الممارسة تكشف عن مجموعة من العوامل التي وقفت ضد تعديل ميثاق الجامعة، والتي تطبع العلاقات السياسية العربية. ومن أهم تلك العوامل: الحساسية المفرطة تجاه كل ما يشتم منه أنه تعد على مفهوم السيادة عند هذه الدول، وثقافة الحذر تجاه العربي الآخر، واستمرار النظرة الكلية إلى السيادة بحيث يبدو التنازل لمصلحة هيئة فوق الدول في مجال اقتصادي وظيفي يظهر وكأنه خسارة في المجال السياسي، واستمرار قدرة «العقائد عبر الدولة» ـ العروبة أو الإسلام ـ في فترات معينة على التأثير في السياسة العربية، والتخوف من آثار ذلك على الدولة وضعف المحاسبة الداخلية. كل هذه العوامل جعلت الدول تحجم عن اتخاذ الخطوة الأولى نحو التعديل، أو هي تركتها من بعد حائرة عند مفترق الطرق. وفي حين أن التعديل كان يطرح، بين الحين والآخر، بحماس من قبل البعض، لأنه قد يكون مفيدا لذلك البعض في لحظة معينة، وتساير هذا البعض دول أخرى، إلا أن هيمنة منطق الدولة بشكل كلي يطمئن المسايرين دائما إلى أن اللعبة لن تأخذ مجراها الطبيعي إلى النهاية.

ب ـ إن وضع ميثاق جديد للجامعة يعني في الوقت نفسه فتح نقاش صريح مع الفكرة القومية، ومواجهات متعددة بين الدول الأعضاء، بسبب اجتهاداتها حول مفهومها للقومية والوحدة العربية، في ظل ترسيخ «منطق الدولة»، وقد يكون من الأفضل لبعض هذه الدول، وبخاصة تلك التي تريد تفادي المواجهة في النواحي الفكرية والأيديولوجية، أن يستمر العمل بالميثاق الحالي، والاكتفاء بالإشادة بمبادئه بين الحين والآخر. وهذا الموقف يتفق مع مواقف بعض الدول التي دأبت على ممارسة سياسة عدم مواجهة المشكلات التي تحتاج إلى حلول أيديولوجية، أو متطلبات مالية، أو قيود على حركتها السياسية الدولية.

لقد كشفت الصياغات التي اعتمدتها «اللجنة العامة» ـ وهي تضم ممثلين للدول الأعضاء ـ في أثناء إعداد مشروع تعديل الميثاق، والمراسلات المتبادلة بين الأمانة العامة للجامعة والدول الأعضاء بخصوص الصياغات المقترحة، خلال حقبة الثمانينيات، مدى الحساسية المفرطة التي أبدتها مجموعة من هذه الدول تجاه التوجهات القومية للمشروع الذي قدمته الأمانة العامة للجامعة، الذي تولى إعداده «فريق الخبراء» الذي شكلته الأمانة العامة لهذا الغرض، والذي ضم عددا من كبار المتخصصين العرب في هذا المجال، المشهود لهم بالكفاءة والخبرة، فضلا عن الالتزام التام بالقومية العربية. ويمكن إدراج الأمثلة الآتية على ذلك:

(١) كان «فريق الخبراء» قد انطلق من أن «الوحدة العربية» ينبغي أن تحتل المكانة اللائقة بها في هذا المشروع، لتلافي النقص الذي شاب الميثاق الأصلي بهذا الخصوص. ولذلك، جاء النص في صدر الديباجة كالآتي:

«إن أعضاء جامعة الدول العربية (أو: إن ملوك ورؤساء الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية):

ـ إيمانا منهم بالوحدة العربية»

ولكن الدول الأعضاء اعتمدت الصياغة الآتية:

«-إيمانا منهم بوحدة الأمة العربية»!

(٢) انسجاما مع النص المتقدم صاغ «فريق الخبراء» الأهداف على النحو الآتي:

«المادة (١)

تهدف جامعة الدول العربية إلى:

١ ـ تحقيق الوحدة العربية»

ولكن الدول الأعضاء أخذت تضيف تعديلات إلى هذا النص، على مراحل، حتى أصبح على النحو الآتي:

«١ ـ السير بالأمة العربية نحو ما يؤدي إلى تحقيق الوحدة»!

(٣) ـ نص مشروع «فريق الخبراء» ضمن الأهداف أيضا على ما يأتي:

«١: ج ـ تعزيز سيادة الأمة العربية على ثرواتها»

ولكن الدول الأعضاء اعتمدت النص الآتي:

في مرحلة أولى:

«١:ج ـ تعزيز سيادة الدول العربية على ثرواتها»

وفي مرحلة ثانية: «١: ج ـ تعزيز سيادة كل دولة عربية على ثرواتها»!

(٤) ـ كان «فريق الخبراء» قد انطلق من أن الحرص على حياد الأمين العام واستقلاله وأهمية دوره يقتضيان أن يتم تعيينه من قبل أعلى هيئات الجامعة، أي مؤتمر القمة، لا من قبل وزراء الخارجية، كما هي الحال في الميثاق الأصلي، تأكيد لصفته القومية والسياسية فضلا عن تأثير ذلك على ما يستمده الأمين العام من نفوذ لممارسة وظائفه داخل الجامعة وفي تمثيلها لدى الغير، وجريا على ما درجت عليه المنظمات الدولية على اختلاف عضويتها.

ولكن الدول الأعضاء أصرت على أن «يعين مجلس وزراء الخارجية الأمين العام»... تأكيدا لصفته الإدارية والوظيفية!

جـ إن أي مناقشة لإجراء تعديل جذري في ميثاق الجامعة، أو وضع ميثاق جديد في ظل البيئة الدولية الراهنة، يجعل من المحتم الأخذ في الاعتبار بالاتجاهات السائدة حاليا في هذه البيئة. ولعل أهم هذه الاتجاهات هي تلك الخاصة بالتكامل الاقتصادي والتنسيق السياسي. ولا شك في أن الحكومات العربية قد لمست عن قرب مدى التقدم الذي أحرزته المجموعة الأوروبية، وتدرك تأثير هذا التقدم على فكر المشرعين والاقتصاديين والمفاوضين العرب، الذين اكتسبوا هذه الخبرة من خلال الاتصال والحوار بين العرب والأوروبيين، ويستبعد بالتالي أن يأتي ميثاق جديد لا يتضمن قواعد أشمل وأوسع للتكامل الاقتصادي من القواعد التي جاءت في الميثاق الحالي، والاتفاقات التي عقدت في ظله: كاتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، أو اتفاقية الوحدة الاقتصادية، أو غيرها من الخطوات التي اتخذت في السنوات الأخيرة في مجالات انتقال رؤوس

الأموال والشركات المشتركة. وتضاف إلى ذلك التطورات الهائلة في ميدانين آخرين: أولهما ميدان حقوق الإنسان، وثانيهما ميدان التسوية السلمية للمنازعات.

د- إن الميثاق الجديد سيكون انعكاسا لتوازنات القوى السائدة في المنطقة، وأقل ما يمكن أن يقال عن «حال» النظام العربي في محنته الراهنة أنه يمر في «مرحلة سيولة»، وذلك نتيجة عوامل دولية متعددة، وأيضا نتيجة لمتغيرات عربية بحتة كاختلافات الثروة الاقتصادية، والآثار التي ترتبت على «مسيرة التسوية» العربية - الإسرائيلية، وانهيار التحالفات المرنة، وما تبعه من تبعثر أطراف النظام. في هذه الحال يصعب تصور موافقة الدول أعضاء الجامعة على المجازفة بالدخول في معركة وضع ميثاق جديد، فضلا عن خشية بعضها من أن يوضع فعلا الميثاق الجديد فيكون انعكاسا لهذه «الحال» التي عليها النظام العربي.

ومن ثم فإن مستقبل مشروع الميثاق الجديد، ومستقبل دور الجامعة ومؤسسات النظام العربي، يتوقف أساسا على مستقبل الإرادات السياسية العربية، وإذا كان يقال إن الفشل الأساسي للجامعة هو في ضياع فلسطين، وأن نجاح الجامعة مستقبلا - من ثم - يقاس بمدى قدرتها على استعادة فلسطين والأراضي العربية المحتلة، فإن ذلك يتوقف على مستقبل القدرات العربية، ومدى تضامن الإرادات العربية على استخدام قدراتها من أجل تحقيق هذا الهدف القومي.

سادسا- مطلب إنشاء محكمة عدل عربية؟

سبقت الإشارة إلى أن مشروع إنشاء محكمة عدل عربية يصدرعن اعتقاد أن مثل هذه المحكمة يمكن أن تمثل الإطار القضائي الأفضل لحل النزاعات، لأنه أولا وبالأساس إطار عربي، ثم لأن جميع الدول الأعضاء تلتزم، كما ينص المشروع، بتنفيذ أحكام المحكمة في أي قضية تكون طرفا فيها... وهذا الاعتقاد - إجمالا - مسألة فيها نظر.

١- محاولات إنشاء المحكمة

لا شك - بداية - في أن مجال الاهتمام الحقيقي في الفقه العربي بخصوص تطوير نظام التسوية السلمية للمنازعات العربية في نطاق الجامعة يتمثل في وسائل التسوية القانونية للمنازعات، بخاصة إنشاء محكمة عدل عربية، إعمالا لما تضمنته (المادة ١٩) من ميثاق الجامعة التي تنص على الآتي:

«يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق، ولإنشاء محكمة عدل عربية، ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام...».

كذلك تجدر الإشارة إلى أن مجلس الجامعة قد حاول منذ وقت مبكر إنشاء جهاز قضائي لسد النقص أو القصور القانوني في مجال صلاحيات الجامعة، لتسوية ما قد ينشأ بين دولها من منازعات. وتطبيقا لذلك، وإعمالا لنص (المادة ١٩)، أنشأ مجلس الجامعة في ١٣ أبريل ١٩٥٠، بمقتضى قراره رقم ١٢/٣١٦، لجنة من ثلاثة خبراء لوضع مشروع لإقامة المحكمة المشار إليها. لقد انتهت هذه اللجنة إلى ضرورة إنشاء محكمة عدل عربية، كما أن جميع المشروعات المقترحة لتعديل الميثاق ـ على مدار نصف قرن ـ تتضمن إشارة إلى ضرورة إنشاء هذه المحكمة.

وفضلا عن ذلك فإن «اللجنة العامة» التي ضمت ممثلين للدول الأعضاء، والتي أعدت مشروع تعديل الميثاق عام ١٩٨٢، متضمنا النص على إنشاء محكمة عدل عربية، كانت قد أعدت أيضا مشروعا كاملا لإنشاء هذه المحكمة ونظامها الأساسي، وجرى إقراره من قبل الدول الأعضاء جميعها، فيما عدا «ولاية المحكمة»، التي ينص المشروع على أنها اختيارية. وكان مؤتمر القمة العربية قد قرر إحالتها إلى لجنة من عدة دول أعضاء للبت فيها، ورفع الأمر مجددا إلى مؤتمر القمة لإصدار موافقته النهائية على إنشاء المحكمة وإقرار نظامها الأساسي.

وعندما تولى الدكتور عصمت عبد المجيد منصب الأمين العام للجامعة في مايو ١٩٩١ ـ في ظل المحنة العصيبة التي شهدها النظام العربي منذ الغزو العراقي للكويت، وتفجر حرب الخليج الثانية، بكل تداعياتها ـ قد حاول أن يجد مشروعا واحدا يمكن أن يحقق به اختراقا في جدار الأزمة، كبداية لاستعادة التضامن العربي، وتأكيد أهمية العمل العربي المشترك. وقد وجد لديه مشروعا جاهزا لتعديل ميثاق الجامعة؛ والأنظمة المتصلة به، بخاصة مشروع إنشاء محكمة عدل عربية ونظامها الأساسي، فقرر أن يبدأ به، وأن يتبنى إقراره، فوجه الدعوة إلى اللجنة السباعية التي شكلها مؤتمر القمة العربية للاجتماع لبحث الموضوع بشقيه: منهج تعديل الميثاق بين إعداد ميثاق جديد أو إضافة ملاحق إلى الميثاق الحالي من ناحية، وإقرار النظام الأساسي لمحكمة العدل العربية بعد البت في ولاية المحكمة من ناحية أخرى.

ولقد تعددت اجتماعات اللجنة السباعية ـ التي تقرر ضم ليبيا إلى عضويتها لاحقا فأصبحت لجنة ثمانية ـ وامتدت المناقشات وتشعبت، وأخذ المشروع يتنقل بين اللجنة ومجلس الجامعة من دون نتيجة تذكر، أو قرار يتخذ.

وفي دورة سبتمبر ١٩٩٤ وافق مجلس الجامعة، من حيث المبدأ، على إنشاء «محكمة عدل عربية» -استجابة لنص المادة (١٩) من ميثاق الجامعة. وإن كانت تأتي متأخرة خمسين عاما ـ وعلى أي حال، فهي تعكس رغبة في استكمال الأجهزة الرئيسية للجامعة، وبالتحديد في مجال تسوية المنازعات العربية بالطرق السلمية، وفي إطار «بيت العرب». ولكن إقرار النظام الأساسي لمحكمة العدل العربية ظل يعرض على دورات مجلس الجامعة المتتابعة منذ ذلك الحين دون تقدم يذكر، على الرغم من موافقة مؤتمر القمة العربية عام ١٩٩٦ على هذا النظام من حيث المبدأ. ولذلك، فقد قرر الأمين العام الجديد عمرو موسى رفع هذا البند من جدول أعمال المجلس، إلى حين توافر الظروف المناسبة لمناقشته وإقراره... وحسنا فعل.

٢ـ جدوى إنشاء المحكمة

وفي الحقيقة قد يكون من الأفضل استبعاد مبدأ إنشاء محكمة عدل عربية نهائيا... ويستند هذا التوجه العام إلى مجموعتين من الأسانيد: أولاهما ترجع إلى طبيعة العلاقات العربية ـ العربية وخبراتها، وثانيتهما تنصرف إلى مشروع النظام الأساسي للمحكمة ذاته.

أ ـ فمن ناحية طبيعة العلاقات العربية ـ العربية وخبراتها، تمكن الإشارة إلى عدة اعتبارات:

أولها ـ أن خصوصية النزاعات العربية تجعلها تعصى على الأساليب والأدوات الدولية المتعارف عليها في القانون الدولي العام. وتظهر هذه الخصوصية أكثر ما تظهر في نقطتين على الأقل:

النقطة الأولى، أن معظم النزاعات العربية تشترك في واقع أنها نزاعات بلا مضمون حقيقي، أو أسباب موضوعية يمكن تحديدها والتعامل معها. فالحكومات العربية لا تختلف بسبب قضايا محددة. ولكن يلجأ المتنازعون إلى القضايا في مرحلة متقدمة من مراحل النزاعات، ربما رغبة في اكتساب مصداقية للنزاعات أو شرعية لها، أو خشية من اتهام الحكومات بأنها تسعى

للتدخل في شؤون بعضها البعض، أو بأنها تحاول فرض مناهج تفكيرها وسياساتها على الحكومات الأخرى. ومن أمثلة ذلك: النزاع بين مصر والسودان، والنزاع بين سوريا والعراق، والنزاعات المتكررة بين ليبيا وعدد من الدول العربية. كل هذه الأمثلة تشير إلى أن بعض النزاعات العربية، إن لم يكن أكثرها، لا تدور حول مضمون واضح يمكن أن يتبنى جهاز قضائي دولي معالجته ومناقشة وسائل تسويته مع أطراف النزاع.

أما النقطة الثانية، فتتمثل في غلبة استخدام أدوات معينة في إدارة النزاع على غيرها. من هذه الأدوات المفضلة لدى النظم العربية حملات الإعلام والإثارة الجماهيرية، إلى جانب استخدام الأساليب السرية، كأعمال المخابرات والاغتيالات، وتحديدا محاولة إثارة فئات في مجتمع الدولة الأخرى ضد حكومته. وبالطبع تستخدم الدول العربية الأدوات المعتادة في النزاعات الدولية كسحب السفراء، ومذكرات الاحتجاج، ورفع درجة التعبئة العسكرية على الحدود، وربما الاستخدام الفعلي لتلك القوات. ولكن الأدوات الأكثر استخداما من بين تلك هي قطع العلاقات الدبلوماسية والاقتصادية، وهو ما يحمل معنى الخصام أكثر مما يحمل معنى النزاع. والمدقق في هذه الأدوات يلاحظ أنها الأدوات الأكثر اتساقا مع طبيعة النزاعات الخالية من مضمون حقيقي وملموس، والمشبعة بحزازات شخصية أو نخبوية، والساعية نحو تأكيد الشرعية للذات وتحريمها على الخصم.

وسواء تعلق الأمر بغياب أو ضعف المضمون الملموس للنزاع بين دولتين عربيتين، أو تعلق بهذه الأدوات ذات الخصوصية، فإن المؤكد أن اللجوء إلى تنظيم دولي أو إقليمي، وإلى آليات تعارف عليها القانون الدولي لتسوية النزاعات، يصبح أمرا غير ذي جدوى. فإذا لم يكن المضمون واضحا، وإذا لم تكن أدوات النزاع من الأنواع التي يمكن الاعتراف باستخدامها، يصبح من العسير على تنظيم قضائي أو آليات قضائية التوصل إلى تسوية للنزاع.

وثانيها ـ أن الدول العربية بحقيقة علاقاتها وأوضاعها وأنماط التفاعلات القائمة بينها، لم تزل حتى الوقت الحاضر تفضل اللجوء في حسم منازعاتها وخلافاتها إلى الوسائل والأدوات غير القانونية لتسوية المنازعات التي تنشأ بينها. وبعبارة أخرى، من الملاحظ أن الدبلوماسية والمفاوضات والوساطة لا تزال تشكل الأساليب الأجدى والأكثر ملاءمة في عرف الدول العربية

بالنسبة إلى تسوية المنازعات والخلافات التي قد تنشب بين دولة عربية وأخرى. ولا شك في أن هذا التوجه ينسجم مع ما تقدم بشأن خصوصية النزاعات العربية.

وثالثها ـ شيوع الشكوك المتبادلة واتساع دائرة انعدام الثقة في محيط النظام العربي. وتتخذ هذه الحقيقة عدة أبعاد، تتصدرها بلا شك حقيقة تأسيس العلاقات العربية ـ العربية على الريبة وعدم الثقة من ناحية، وهو ما يمتد إلى الشك في فكرة الموظف الدولي العربي من أساسها، فالدول تعتبر الموظفين الذي ينتمون إليها امتدادا لها داخل المنظمات العربية، عليهم الالتزام بالتعليمات التي تصدرها إليهم، وأن ينقلوا إليها كل ما يدور داخلها، لتلقي التوجيهات بشأنه من ناحية ثانية. ومن المؤكد أن هذه الحقيقة تتضاعف أهميتها بالنظر إلى ما ينبغي أن يتوافر للقضاة من حيدة واستقلال من ناحية ثالثة، ولا شك في أن لنا أن نتصور أن العراق ـ مثلا ـ لن يثق في مصداقية حكم قضائي تصدره محكمة عربية يترأسها قاض سوري من ناحية رابعة، فضلا عن انعدام الثقة لدى الأعضاء بالجامعة ذاتها من حيث المبدأ، وبقدرتها على تسوية المنازعات بينها من ناحية خامسة.

ورابعها ـ أن الدول العربية تثق في المنظمات الدولية غير العربية، وتمد ذلك إلى الثقة في الموظف الدولي الأجنبي، ولذلك، تفضل من حيث المبدأ أن تلجأ إلى هذه المنظمات الدولية غير العربية لتسوية ما ينشب بينها من منازعات، سواء الأمم المتحدة ومنظماتها والوكالات التابعة لها، وبخاصة محكمة العدل الدولية في لاهاي، أو منظمة الوحدة الأفريقية.

ب ـ أما من ناحية مشروع النظام الأساسي لمحكمة العدل العربية، فتنبغي الإشارة إلى ما يتضمنه المشروع بشأن «المصادر القانونية» التي تلجأ إليها المحكمة عند النظر في القضايا التي تعرض عليها، حيث تنص (المادة ٢٢) على الآتي:

«١ ـ تفصل المحكمة في القضايا التي تعرض عليها، وفقا لميثاق الجامعة، وقواعد القانون الدولي، وبمراعاة المصادر القانونية التالية:

١ ـ ١ القواعد المعترف بها صراحة من قبل الأطراف المتنازعة، والتي تتضمنها الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المبرمة فيما بينها.

١ ـ ٢ مبادئ الشريعة الإسلامية وأحكامها.

١ ـ ٣ قواعد العرف المستقرة.

١ ـ ٤ المبادئ العامة للقانون التي استقرت فيما بين الدول الأعضاء.

١ـ ٥ المبادئ العامة للقانون التي استقرت في الأنظمة القانونية في مختلف الدول.

٢ ـ يجوز للمحكمة أن تستأنس بآراء كبار فقهاء القانون في مختلف الدول.

٣ ـ يمكن للمحكمة أن تفصل في النزاعات وفقا لمبادئ العدل والإنصاف بشرط موافقة أطراف النزاع على ذلك صراحة».

وفي ضوء ما تقدم، فإن الحجة الأساسية التي يستند إليها توجه هذه الدراسة بعدم الحاجة إلى إنشاء مثل هذه المحكمة، تكمن في أن مشروع النظام الأساسي للمحكمة يستند إلى المصادر القانونية ذاتها التي يتضمنها النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ـ والتي تتمثل في القانون الدولي العام، وأحكام المحاكم، والفقه الدولي والعرف ـ فيما عدا التحفظ الذي تبادر إليه السعودية عادة ـ على سبيل الاحتياط ـ بشأن عدم التعارض مع الشريعة الإسلامية، وهو تحفظ قد لا يكون له أي مدلول في القضاء الدولي. مع ملاحظة أن الدول العربية جميعها تتمتع بالعضوية في محكمة العدل الدولية، بحكم عضويتها في الأمم المتحدة.

إن أهم الأسانيد التي يمكن أن تسوغ إنشاء محكمة عدل عربية ينبغي أن تتمثل في تبلور قانون دولي عام «عربي»، متميز عن القانون الدولي العام... لا أن تصدر عن فكرة «الحل في إطار عربي»، على رغم أهميتها وجدارتها، ولكن ليس في مجال القانون والقضاء. وإذا كان الموضوع يتمثل في القضاء تنتفي بالضرورة «حكمة» الحل في إطار عربي، لأن القضاء ـ مثل الكيمياء ـ لا جنسية له، بخاصة إذا كان المصدر القانوني للمحكمة ـ في الحالين ـ هو القانون الدولي العام.

ولا شك في أن عرض النزاع بين قطر والبحرين على محكمة العدل الدولية يقدم مثالا على الكثير مما تقدم، بخاصة من زاوية الثقة في الجهاز القضائي، وفي احترام أحكامه، وما يقضي به، مما كان له أثره الكبير في تطور العلاقات بين الدولتين في أعقاب صدور حكم المحكمة.

وبالإضافة إلى هذه الاعتبارات القانونية، فإن هناك اعتبارات أخرى ذات طابع أدبي ومالي، إذ لا شك في أن مثل هذه المحكمة، في حال قيامها، ستضم مجموعة من كبار رجال القضاء العرب، المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة

والخبرة، ولكنهم سيتحولون إلى جهاز عاطل عن العمل، يسري عليه ما يسري على أجهزة الجامعة الأخرى بشأن التمويل، وبالتالي التعرض للأزمة المالية، مما يؤدي إلى تعميق أزمة الثقة في الجامعة وأجهزتها. ولا شك في أن إدراك هذه الحقيقة هو الذي دفع الأمين العام السابق للجامعة د. عصمت عبد المجيد إلى تقليص عدد قضاة المحكمة، في مشروع النظام الأساسي، مرة بعد مرة، حتى وصل إلى أقل عدد ممكن، كلما تعثر إقراره، مما كان شاهدا عليه في حينه.

سابعا ـ التفاعلات المعاصرة ومحاولات التطوير

إذا كان العقد الأخير من القرن الماضي قد شهد بعض التطورات الكبرى في ما يتعلق بقضايا الخلافات والصراعات العربية، فقد شهد أيضا مجموعة من التطورات الكبرى في أنماط التعاون والتنسيق. فقد حدثت نقلة نوعية ـ إن لم تكن إيجابية بالضرورة ـ باتجاه «تطبيع» العلاقات العربية ـ العربية، واستقلالها عن أزمة الخليج. كما كانت هناك متغيرات جديدة فرضت على بعض الدول العربية إعادة تقدير مواقفها ومصالحها، لعل من أبرزها ثلاثة متغيرات:

أولها ـ «ظاهرة الهرولة» تجاه «التطبيع» مع إسرائيل.

وثانيها ـ قضية الاحتكار النووي الإسرائيلي، وموضوع حظر انتشار الأسلحة النووية.

وثالثها موضوع «نظام الشرق الأوسط» الذي بدا وكأنه عملة ذات وجهين: تهميش مصر، بصفة خاصة، ودول القلب في النظام العربي (مصر وسوريا والسعودية)، بصفة عامة من جهة، وهيمنة إسرائيل من جهة أخرى.

لقد كانت عملية إعادة التقدير تلك بمنزلة لحظات عودة إلى الحقيقة، والحقيقة دائما «قومية»... والتنبه إلى ذلك ـ مهما طال الأجل ـ يؤكد أنه دائما لا يصح إلا الصحيح. فهل هي مصادفة أن تكون إسرائيل والمخاطر التي تمثلها هي التي دفعت إلى ذلك النوع من «التنبه»؟! وهل هي مصادفة أن تكون مصر هي الطرف الأساسي الذي يتعرض لتلك المخاطر، وأن تكون بالتالي في مقدمة الذين استجابوا لناقوس الخطر؟ وهو ما يعني أنها «تأكدت» من كل ما كان يقوله دعاة «القومية العربية»؛ بخاصة أن مقياس قوة مصر السياسية ـ الذي يحقق مصالحها ويصون أمنها حتى بالمعنى القطري الضيق ـ هو

«العزلة الإقليمية» أو «الانتماء القومي». ذلك أن محاولات القوى المعادية لفرض العزلة الخارجية على مصر أو عزلها عن العرب، ليست إلا وسيلة لتحجيمها، أي تحديد حجمها ووزنها ودورها السياسي في أبعاد وآفاق محلية، تضمن ليس فقط عدم انطلاقها أو خروجها في محاولة لبناء قاعدة قوة أو لتحقيق نواة وحدة قومية، وإنما تضمن أيضا ضعفها وعجزها إلى حد الخضوع والتبعية. فعزل مصر هو نوع من تحديد «إقامتها»... وتحديد إقامتها يفتح لا بابها وحده للتبعية، وإنما يفتح أيضا باب الأمة العربية بأسرها... على حد تعبير العلامة «جمال حمدان».

ومن المعروف أن التعاون والتنسيق بين الدول العربية ينشط أساسا على المستوى الثنائي، ومن هنا أهمية إعطاء لمحة موجزة عن التعاون والتنسيق على هذا المستوى، قبل تفصيل التنسيق على المستوى الجماعي.

فعلى المستوى الثنائي، استمر التنسيق على مستوى اللجان المشتركة، التي تجمع قيادات عليا من بلدين، سواء رؤساء الدول أو رؤساء الحكومات، فضلا عن الاجتماعات الوزارية المقررة. وذلك في مختلف مجالات التعاون الاقتصادي والمالي والإعلامي والثقافي. وكما هو معتاد، تمثلت أدوات التنسيق الثنائي في اثنتين أساسيتين، هما: ديبلوماسية القمة واللجان الثنائية المشتركة. وفي هذا السياق، تبقى لديبلوماسية القمة الأولوية والفاعلية في تنسيق المواقف السياسية بين أطرافها في قضايا سياسية عليا. أما اللجان الثنائية المشتركة، التي تجتمع عادة برئاسة رئيسي الوزراء في بلدين بالإضافة إلى عدد كبير من الوزراء والفنيين المتخصصين، فهي مظاهر للتعاون وأشكال للتنسيق يغلب عليها إعلان النوايا، أكثر من الأداء والإنجاز، رغم العديد من المشروعات التي تقرها سنويا.

وهنا يبقى السؤال الأساسي مطروحا: إلى أي حد تستطيع تلك اللجان الثنائية متابعة أعمالها فيما إذا قامت النزاعات الحكومية ذات الطابع السياسي؟

وبالإضافة إلى أنماط التعاون والتنسيق الثنائية السابقة، استمرت بعض أنماط التعاون والتنسيق متعددة الأطراف، بدافع من المتغيرات الجديدة التي شهدها الوطن العربي، اعتبارا من منتصف العقد الماضي، وفي مقدمتها «دوافع التنبه» إلى طبيعة المخاطر والتحديات التي تواجه الأقطار العربية، منفردة ومجتمعة، نتيجة الاختلال الفادح في موازين القوى في المنطقة،

انعكاسا للتغييرات العالمية والإقليمية من ناحية، ولعدم القدرة على التنسيق بين «دول الطوق» ـ بعد أن أصيبت بضربة قاصمة إثر إعلان «الاتفاق السري الإسرائيلي ـ الفلسطيني» عام ١٩٩٣، ثم الاتفاق الإسرائيلي ـ الأردني عام ١٩٩٤ من ناحية أخرى، بخاصة وقد استباحا حقوقا وطنية وقومية جاز دمغها بالخطيئة!

ومن هنا أهمية متابعة مجموعة من التطورات والاجتماعات التي جرت «على مستوى القمة»، حتى تحقق انعقاد أول مؤتمر قمة عربي شامل في عام ٢٠٠٠.

١ـ القمة الثلاثية في الإسكندرية عام ١٩٩٤

انعقدت «القمة الثلاثية» في الإسكندرية يوم ١٩٩٤/١٢/٢٨ ـ بين السعودية وسوريا ومصر ـ في «قصر أنطونيادس»، وهو القصر نفسه الذي شهد قبل ستة عقود التوقيع على «بروتوكول الإسكندرية»، وهو بمنزلة الأساس القانوني لإنشاء جامعة الدول العربية. ولقد جاء انعقادها ليعبر عن «قمة التنبه» العربي لأخطار المتغيرات المتدافعة على الساحة العربية. وليست هناك حاجة إلى التضخيم من نتائج انعقاد تلك القمة، فهي حصيلة زمان ومكان محددين، بحيث يصعب عليها أن تتخطى هذين القيدين، وأن تخرج علينا بشيء مغاير تماما لمنطق الأشياء... ومنطق القادة، واختياراتهم الأساسية. ولكن هناك على أقل تقدير نوعا من التنبه، وإذا لم تحل هذه اللقاءات أو القمم أزمة معينة ـ كحد أدنى ـ فقد تفلح في إعطاء «جرعة تنبيه»، خاصة أننا في الوطن العربي سائرون ومندفعون في طريق لا تبدو نهايته حاليا. ولهذا من المفيد أن بعض القيادات متنبه... خصوصا على مستوى القمة، وبالذات مثل هذه «القمة الثلاثية»، التي كانت قاعدة تاريخية لمعارك قومية مشرفة بدءا من محاربة حلف بغداد إلى حرب ١٩٧٣ المجيدة.

لقد كانت قمة جادة، وهي محاولة لوقف التدهور، وإعادة المفاوضات إلى السياق الذي يجب أن تبقى عليه، ليكون لها نتائج إيجابية. ولذلك فهي ليست انقضاضا على مسيرة المفاوضات، ولا تعبيرا عن يأس منها. ولكنها استطاعت الإمساك بقضايا مهمة، مثل إحياء جامعة الدول العربية، واستذكار العراق وضرورة استعادته، والتشديد على الإطار العربي للتعاون الاقتصادي كبديل «أصلي»، و«أصيل»، عن مشروع «الشرق الأوسط» الإسرائيلي.

ومن هنا أهمية الاقتباس عن نص البيان الختامي للقمة الثلاثية، لأنه حتى الصياغات والكلمات جاءت على نحو مغاير لما كان سائدا من سنين خلت:

«... إن الدول الثلاث جزء من الوطن العربي الكبير، تضطلع بدور أساسي مؤثر في الحفاظ على مصالحه الحيوية، وتتفاعل بما يجري حولها في الساحة العربية، ولذا فقد اتفقت رؤية القادة الثلاثة على تعزيز الدور الذي تنهض به جامعة الدول العربية ومؤسساتها لتبقى المنظمة العربية الأم التي تصب فيها كل روافد العمل العربي توافقا مع الأغراض السامية التي تضمنها ميثاق الجامعة.

إن مصلحتها المشتركة والتطورات الاقتصادية العالمية تتطلب تجميع قدرات أمتنا العربي في إطار اقتصادي عربي قوي قادر على خدمة المصالح العربية. ولما كان التعاون بين الدول الثلاث يشكل ركيزة أساسية للعمل العربي المشترك، فقد عقد القادة المجتمعون العزم على مضاعفة جهود دولهم في إطار تنفيذ وتطوير الاتفاقات العربية القائمة، وعلى تعزيز مسيرة العمل الاقتصادي العربي المشترك، وإعطاء الفعاليات الاقتصادية دورها الرائد في خدمة هذه الأهداف. إن قدرة الأمة العربية على تعزيز التضامن والعمل العربي المشترك، وتقوية دورها، ومشاركتها على النطاق الدولي، تتطلب مضاعفة جهود الدول العربية المعنية لحل مشاكلها الثنائية بالوسائل السلمية، وفي هذا السياق، أعرب القادة عن ثقتهم الراسخة بأن المشاكل مهما بدت شائكة ومعقدة لن تستعصي على الحل بمجرد أن تصفو النيات وتسود روح الإخاء. ومن ناحية أخرى، فإن إصلاح الخلل الناجم عن غزو العراق للكويت يتطلب تأكيد الدول العربية احترامها الشرعية العربية والدولية والتزامها التزاما جادا ومخلصا ميثاق جامعة الدول العربية ومعاهدة الدفاع المشترك. ودعا قادة الدول الثلاث العراق إلى استكمال الخطوة التي اتخذها باعترافه باستقلال الكويت وحدودها، وذلك بالالتزام الكامل بجميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، حتى يتسنى رفع المعاناة عن الشعب العراقي الشقيق، وتوفير المناخ الملائم لتعزيز الأمن والاستقرار في العالم العربي. وانطلاقا من حرص الدول الثلاث على تحقيق السلام العادل والشامل في المنطقة كخيار استراتيجي، وما قامت به من جانبها من جهود صادقة لإزالة العقبات التي تعترض مسيرة السلام، فقد أكد القادة أن هذا السلام يجب أن يبنى على

قرارات مجلس الأمن ٢٤٢ و٣٣٨ و٤٢٥ ومبدأ الأرض مقابل السلام، وفي هذا الإطار قدر القادة عاليا موقف سوريا وجهودها الجادة لإنجاح عملية السلام، وأكدوا دعمهم الثابت مطالب سوريا العادلة.

كما أكد القادة مطالبتهم بانسحاب إسرائيل الكامل من الجولان إلى خط الرابع من (يونيو ١٩٦٧) وجنوب لبنان والأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس العربية، ومساندة الشعب الفلسطيني في ممارسته لحقه المشروع في تقرير المصير.

وتدعو الدول الثلاث المجتمع الدولي، وراعيي عملية السلام خصوصا، إلى العمل الدؤوب لإزالة الفجوات والعقبات التي يصطنعها الجانب الإسرائيلي في طريق عملية السلام، وفي هذا الإطار يجدد القادة الثلاثة مطالبتهم بإنشاء منطقة خالية من أسلحة الدمار الشامل في الشرق الأوسط وفي مقدمتها الأسلحة النووية [١٤١].

ولهذا فقد كان من الطبيعي أن تعمد القيادات الإسرائيلية إلى مهاجمة القمة ونتائجها، إلى درجة الحديث عن «احتمالات الحرب» مجددا من قبل رئيس وزراء إسرائيل ـ آنذاك ـ «رابين». وربما تكفي «عناوين» مقالين صحافيين للدلالة على رد الفعل الإسرائيلي: الأول مقال بنحاس عنبري، في صحيفة عل همشمار بتاريخ ١٩٩٥/١/٤، وعنوانه «محور الدار البيضاء في مواجهة محور الجامعة العربية»، والثاني مقال د. موردخاي فارتيهمر في صحيفة هتسوفيه بتاريخ ١٩٩٤/١٢/٣٠، وعنوانه: «قمة الإسكندرية بين السلام والحرب»!

ويذهب المقال الأول إلى أن «القمة الثلاثية» تعد نتاجا لتطورات سياسية، وإن كان لها أيضا خلفية اقتصادية. فلقد عرفت المنطقة على الدوام تكتلات بين دول معينة ضد دول أخرى. ولكن لأول مرة في تاريخها تتكون كتلة من عدة دول تشارك فيها إسرائيل في مواجهة محور مضاد، تصفه بأنه «محور الجامعة العربية» بزعامة مصر وسوريا والسعودية، في مواجهة «محور الدار البيضاء» الذي يتكون من الدول التي خرجت راضية من المؤتمر الاقتصادي بالمغرب، وهي إسرائيل والأردن ودول شمال أفريقيا ودول الخليج.

ويضيف المقال، أن عمان عاصمة الأردن هي مركز «محور الدار البيضاء»، بينما يسعى «محور الجامعة العربية» إلى التصدي لهذا المحور الآخر، عن طريق تنشيط جامعة الدول العربية، وإضفاء الصبغة الاقتصادية على نشاطها

من أجل الحفاظ على القاهرة مركزا للمنطقة العربية. وأن نتائج الدار البيضاء قد فهمت في القاهرة، وربما عن حق، على أنها سعي لتجنيد رؤوس أموال الخليج لصالح تحويل عمان إلى مركز اقتصادي ـ مالي في المنطقة من ناحية، وعودة الجيش الأردني إلى القيام بالدور الذي يرغب في القيام به قادة جيوش مصر وسوريا، وهو تدريب بعض جيوش دول الخليج، كما كان يحدث قبل أزمة الخليج من ناحية أخرى.

أما المقال الثاني، فيرى أن بيان القمة يتضمن ثلاثة بنود: أولها المفاوضات مع سوريا، وثانيها، مطالب العرب الفلسطينيين الخاصة بالحصول على حقوق الشعب الفلسطيني، بما فيها السيطرة على القدس الشرقية، وثالثها، وهو ما لم يكن متوقعا، وكان بالتالي مثيرا للدهشة للغاية، إذ ينصرف إلى المطالبة بتطهير المنطقة من جميع أسلحة الدمار الشامل، خاصة السلاح النووي. وعلاوة على ذلك فقد طالب الزعماء العرب الدول العربية بعدم التوقيع على أي اتفاقية خاصة بمنع انتشار السلاح النووي، ما دامت إسرائيل لم توقع عليها.

ويضيف الكاتب أنه «حينما تقوم مصر ـ التي تربطها علاقات سلام كامل مع إسرائيل ـ بقيادة هذه المسيرة، فإن لهذا الأمر دلالات بالغة الأهمية. ويعد هذا الأمر دليلا واضحا على أن تلك الاتفاقيات التي وقعناها مع مصر والأردن ومنظمة التحرير الفلسطينية لا تكفل الاستقرار في المنطقة، وسلامة دولة إسرائيل ومواطنيها... فهذه هي دلالات قمة الإسكندرية ويجب ألا نتجاهلها». ونقول للكاتب: حسنا... صدقت!

٢ـ مؤتمر القمة في القاهرة عام ١٩٩٦

جاء عام ١٩٩٦ والنظام العربي يتعرض لضغوط متعددة وأزمات ومشكلات حادة، قائمة وكامنة، إلى درجة باتت تهدد «وجود» ذلك النظام من أساسه، لأنها تتصل بكيانه وعقيدته وهويته، فضلا عن فعاليته وتقاليده وشرعيته.

فعلى مدار النصف الأول من العام، وحتى انعقاد مؤتمر القمة العربي في يونيو، كانت هناك استمرارية لمظاهر التفتيت والانفجار «من الداخل»، سواء على المستوى القطري ـ حيث تحول أكثر من قطر عربي إلى ساحة حرب أهلية فكرية وسياسية وعسكرية على نحو ينذر حتى بتحلل هذه «الكيانات القطرية»، التي لم يبلغ بعضها بعد مرتبة «الدولة»، أو على المستوى القومي ـ

حيث يتزايد عدد الصراعات العربية ـ العربية التي تندرج ضمن تصنيف «التناقض الأساسي». وذلك إلى جانب التهديد الأمريكي ـ الصهيوني الأخطر والأكبر، الذي لم يعد يندرج، رسميا، ضمن ذلك التصنيف، بعد أن كان محوره البارز وربما الوحيد، على الرغم من مظاهر تصاعد ذلك التهديد، حتى بالأشكال التقليدية للاستعمار، كما تعبر عنها «ديبلوماسية البوارج الأمريكية»، والممارسات العنصرية العدوانية التوسعية الصهيونية التي جسدتها «ظاهرة نتنياهو»، بصورة وجهت ضربة حقيقية، في حينه، إلى مسار «عملية التسوية»... ومنطقها... وأنصارها! بالإضافة إلى تصاعد حدة المخاطر التي تمثلها دول الجوار، حيث أصبحت تشكل ثغرة حقيقية، تتزايد عمقا واتساعا، في جدار الأمن القومي العربي.

فإذا تابعنا «المحصلة» التي يكشف عنها مسار التفاعلات العربية ـ العربية، عند الإحساس بوجود «خطر حقيقي» من مرحلة إلى أخرى، كما تراكمت عام ١٩٩٥، لاتضح لنا أن نهاية ذلك العام قد شهدت تدافع مجموعة من «متغيرات الخطر»، فرضت على بعض الدول العربية، بخاصة الدول الفاعلة في النظام العربي، إعادة تقدير مواقفها ومصالحها. وربما تمثلت أبرز تلك المتغيرات ـ كما تقدم ـ في ثلاثة مصادر أساسية للتهديد والمخاطر:

أولها ـ ظاهرة «الهرولة» تجاه «التطبيع» مع إسرائيل.

وثانيها ـ قضية الاحتكار النووي الإسرائيلي.

وثالثها ـ موضوع «نظام الشرق الأوسط»، الذي بدا وكأنه عملة ذات وجهين: تهميش الدول الفاعلة في النظام العربي... وهيمنة إسرائيل!

لقد كانت عملية إعادة التقدير تلك بمنزلة عودة إلى الحقيقة؛ فقد عبرت تلك الدول، عند لحظة «الخطر الحقيقي»، عن إدراكها العميق لخطورة الخلل الذي يعاني منه الوطن العربي، على مستويات الكيان والمعتقد، وأن «الحل الحقيقي» يكمن في «الأمن القومي العربي». ولقد تأكد أن حقيقة «وحدة المنطقة» تفرض نفسها على التطورات الداخلية في الأقطار العربية، مهما تحصنت وراء متاريس التجزئة، وأن «التفاعلات القومية» تخترق جدران الحدود القطرية، وتحركها قوى وعوامل موضوعية، متأصلة في التاريخ والجغرافيا، وفي الثقافة والحضارة، وفي المصالح والأمن.

فهل هي مصادفة أن يكون العدو الصهيوني والخطر الذي تمثله «إسرائيل»، هما اللذين يدفعان إلى ذلك النوع من «التنبه القومي»؟ إذ لا شك في أن «دوافع التنبه» إلى طبيعة المخاطر والتحديات التي تواجه الأقطار العربية، منفردة ومجتمعة، إنما جاءت نتيجة الاختلال الفادح في موازين القوى في المنطقة؛ انعكاسا للتغييرات العالمية والإقليمية، فضلا عن عدم القدرة على التنسيق العربي، على رغم وحدة الخطر.

ولقد ضاعف من جسامة هذا الخطر الصهيوني، وربما كان سببا من أسباب استفحاله، تصاعد العجز في قدرات الدولة القطرية، بخاصة في مجال «الأمن» ـ سواء أمن الوطن أو أمن المواطن ـ حيث تزايدت حدة «الانكشاف» الذي يلازم الدول القطرية، وأصبحت مستباحة من الخارج ومن الداخل، بفعل تراكم العديد من الأزمات والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

وتجيء التطورات اللاحقة لتؤكد صعود منحنى «التنبه» و«الوعي»، بما ينطوي عليه ذلك من إدراك مدى «واقعية الحل القومي»، وليس فقط مدى جدارته وشرعيته. ومن الصحيح أننا إزاء مجموعة من «المتغيرات» في التوجه نفسه، وإن كانت لم تحدث كامل آثارها حتى الآن، ولم تعكس نفسها بعد في تغييرات راسخة على الأرض.

فلقد تزايدت الشكوك حول وجود «نظام عالمي جديد له مدير واحد هو الولايات المتحدة»، إذ أخذت «الهيمنة الأمريكية» تتوقف عند حدود معينة، وبرزت قوى عالمية أخرى تنافس أو تناوئ، بخاصة روسيا والصين وفرنسا. وبدت القيادة الأمريكية مترددة أحيانا، مهتزة أحيانا، بل ومهزومة أحيانا، بخاصة في المواجهة مع العراق. والحقيقة أن القيادة الأمريكية للعالم، وبتعبير أدق «السلام الأمريكي» تبددت حدوده، في مواقع عديدة، من حرب الخليج الثانية، إلى الصومال، إلى البوسنة وهاييتي، إلى العراق وليبيا. وبالتالي تبين أن «السلام الأمريكي» محدود، مهما كان مدى صواريخه غير محدود.

كذلك فإن «ظاهرة نتنياهو» جاءت في وقتها لكي تؤكد حقيقة «المشروع الصهيوني»، وطموحاته التي لا تقف عند حد. بل لقد عبر «نتنياهو» بكلماته عن الإدراك القومي نفسه للصراع، حين أشار إلى أن الصراع العربي ـ الصهيوني «يشمل الوجود والدين والقومية وكل شيء». ولذلك، فإن حديثه ينبغي أن يؤخذ على محمل الجد. ومن لا يفعل ذلك، يصبح شأنه شأن من استهان بحلم «هرتزل» ـ منذ

ما يزيد على مائة عام - بإقامة «إسرائيل» فوق الأرض الفلسطينية، الذي تحقق وفق البرنامج الصهيوني الاستعماري، بل ووفق «النبوءة» التي أطلقها «هرتزل» نفسه، حين توقع «قيام دولة إسرائيل بعد خمسين عاما»... من انعقاد المؤتمر الصهيوني الأول في بال بسويسرا عام ١٨٩٧!!

وانطلاقا من هذا الفهم للتحديات الواقعة على الوطن العربي، تتضح الأهمية البالغة لاستمرار «روح الانتفاض» في محيط الأمة، ومدى فساد «منطق المساومة» وجدارة «منطق المقاومة»، في مواجهة محاولات الهيمنة الأمريكية - الصهيونية.

إن الجماهير العربية تدرك بحسها الفطري حقيقة ما يجري، كما أنها تتميز بحرص غريزي على هويتها ومصالحها الوطنية والقومية، ولذلك، فقد أصبحت لها مواقف قومية متقدمة بكثير على مواقف الحكام. ولقد أصبح لافتا «انحياز» أعداد متزايدة من الحكام العرب إلى «جماهيرهم»، حتى بدت الأمة - في حالات بعينها - بمنزلة «رجل واحد» في مواجهة التحركات العسكرية الأمريكية من نحو ما يحدث ضد العراق.

وعلى العكس مما يروج له «معسكر التسوية»، فقد ثبت أن عنصر الزمن لا يعمل لمصلحة هذا المعسكر، وأنه كلما مر مزيد من الوقت على عجز هذا المعسكر عن تثبيت ما تم إنجازه على الورق، وتحويله على الأرض إلى حقائق ووقائع، تزداد المعارضة والمقاومة لمشروعه قوة وزخما. إن السنوات التي مضت منذ «مؤتمر مدريد» وإفرازاته وتداعياته، كشفت على الأرض ما كان غامضا على الورق، وكشفت للأبصار ما لم تكتشفه البصائر، الأمر الذي قد يدفع إلى إعادة النظر في الموقف استراتيجيا، ولو بعد حين.

فهناك بوادر تململ ويأس في محيط «معسكر التسوية»، من مخاطر التبعية للولايات المتحدة، حيث تأكد أن تلك التبعية ليست هي الحل، لأن الأمن القومي لا يمكن استيراده من الخارج، وكذلك «رغيف الخبز». وإذا كانت التبعية ترتبط ارتباطا وثيقا بالتخلف والتجزئة وإسرائيل، فإن كسر تلك الحلقة الخبيثة في السلسلة، يمكن أن يؤدي إلى كسر السلسلة كلها.

وعلى الرغم مما يحمله هذا التقرير من بعض الجوانب الإيجابية من ناحية التوجه القومي، إلا أن سلوك بعض الحكام العرب لا يزال مشوبا بالتناقض، بخاصة حين يعمدون إلى تقليص الهامش المحدود لحقوق الإنسان العربي وحرياته

الأساسية، والحيلولة دون تكامل المجتمع المدني ومؤسساته، بما يجعل الشكوك تتزايد حول مستقبل الديموقراطية والعدالة الاجتماعية في الوطن العربي، على الرغم من أنهما يمثلان المدخل الصحيح لشرعية الحكم واستقراره، وبالتالي لتعظيم قدراته، ومساعدته على مواجهة التحديات الأجنبية المتصاعدة.

ولا شك في أن جدلية تعظيم الاستقلال وتقليص الاستغلال تمثل التحدي الحقيقي أمام الحكام العرب، وبمقدار النجاح في «إدارة» هذه المعادلة لمصلحة الشعوب العربية، تتشابك معا حلقات المشروع النهضوي العربي وتفعل فعلها التراكمي... وتبدأ بالتالي دورة النهوض القومي.

إن تدافع مجموعة «متغيرات الخطر» مع مطلع عام ١٩٩٦، حتى بلغت ذروتها بوصول «نتنياهو» إلى رئاسة الوزراء في الدولة الصهيونية، قد انطوى على قدر كبير من الاستفزاز، وربما الاستهزاء، بكل ما هو «عربي». وتكفي الإشارة إلى بيان «نتنياهو» أمام الكونغرس الأمريكي الذي وقف مبهورا به. ولذلك، فقد استثارت «قاعدة القوة» في النظام العربي، ممثلة في مصر وسوريا والسعودية، مما دعاها إلى توجيه الدعوة إلى عقد مؤتمر قمة عربي شامل، بعد العديد من مؤتمرات القمة المصغرة.

إن من المهم تقدير الدور الذي تقوم به هذه الدول الثلاث في إدارة النظام العربي، على الرغم مما بينها من اختلافات عديدة في المصالح والتوجهات والظروف. والأكثر أهمية هو تقدير «إدراكها» للخطر من ناحية، ولمنهج المواجهة من ناحية أخرى. لقد كانت هذه الدول في مقدمة الذين استجابوا لناقوس الخطر «الاستجابة القومية» نفسها التي تمليها الظروف الموضوعية التي سبقت الإشارة إليها، بخاصة منذ عقدت قمة الإسكندرية الثلاثية في نهاية عام ١٩٩٤، وللأسباب نفسها إلى حد بعيد. ولهذا الأمر دلالته المهمة، لأنه يعني أن قيادات هذه الدول الثلاث، ومن ثم الدول التي استجابت لدعوتها، قد تأكدت من سلامة المنهج الذي يتبناه دعاة «القومية العربية» لمواجهة مشكلات التخلف والتبعية والتجزئة، باعتبارها المدخل الصحيح لمواجهة الصهيونية والإمبريالية، التي تعمل على تعميق هذه المشكلات وزيادة حدتها. لقد جاء انعقاد مؤتمر القمة العربي في القاهرة عام ١٩٩٦، وإن كان قد استبعد العراق، لكي يؤكد ببساطة جدارة «الحل القومي»... وشرعيته. ولا يؤثر في ذلك أن يكون الترتيب لانعقاده جاء تعبيرا عن «فعل أصيل» أو «رد فعل» لصعود «نتنياهو».

ثم يجيء عنصر «الإدراك» كما عبرت عنه القيادات العربية، في البيان الختامي للمؤتمر، بالإضافة إلى مقرراته، حيث يتضمن فقرات لها مغزاها، ومنها على سبيل المثال:

«استجابة لآمال وتطلعات الأمة العربية، وإيمانا بالمصير الواحد، واستنادا إلى روابط الأخوة العربية... اجتمع القادة العرب لتدارس الأوضاع التي استجدت في المنطقة، وإحياء العمل العربي المشترك، وتكثيف التشاور والتنسيق والتعاون العربي وتدعيم فعاليته، سعيا لاستنهاض الأمة ولم شملها، وبناء التضامن العربي باعتباره السبيل إلى تحقيق مصالحها واستعادة حقوقها المغتصبة».

«وإيمانا من القادة بأهمية دعم الأمن القومي العربي الشامل في مواجهة التحديات التي تهدد سيادة الدول العربية ووحدة أراضيها ومواردها الطبيعية، وانطلاقا من الارتباط الوثيق بين الأمن القومي العربي بمفهومه الشامل كوحدة لا تتجزأ، وبين الأمن الوطني لكل دولة من الدول العربية، يؤكد القادة العرب عزمهم على بناء التضامن العربي باعتباره السبيل الصحيح لتحقيق أهداف العمل العربي المشترك، والذي يستند إلى احترام المرتكزات الأساسية للنظام العربي... كما يؤكدون أن ضمان الأمن القومي العربي بمعناه الشامل هو أفضل سبيل للحفاظ على كيان الأمة العربية وصيانة مصالحها».

«وانطلاقا مما يربط بين الدول العربية من مصالح مشتركة، وما غدت تفرضه التطورات الاقتصادية العالمية من موجبات التجمع والتكتل في كيانات أكبر، يؤكد القادة العرب أن قدرة الدول العربية على تعزيز دورها وتقوية إسهامها ومشاركتها على النطاق الدولي يتطلب تحقيق التنمية العربية، وتفعيل دور مؤسسات العمل الاقتصادي العربي المشترك وتنفيذ القرارات الصادرة عنها. ولذا، وجه القادة المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس جامعة الدول العربية بوضع وتنفيذ استراتيجيات وخطط عمل اقتصادية واجتماعية متكاملة، تتيح للأمة العربية فرصة خدمة مصالحها الاقتصادية العليا، والقدرة على التعامل من موقع التكافؤ مع الشركاء الآخرين في النظام الاقتصادي العالمي الراهن».

«وحرصا من القادة العرب على تعزيز دور جامعة الدول العربية، فقد أكدوا عزمهم على تعزيز مكانتها وتفعيل دورها، وضرورة الالتزام بميثاقها وقراراتها صونا للمصالح العليا للأمة العربية. وفي هذا الصدد، أكد القادة العرب ضرورة الوفاء بالالتزامات المالية تجاهها».

وفضلا عن ذلك، وافق مؤتمر القمة ـ من حيث المبدأ ـ على المشروعات الثلاثة الآتية:

(١) محكمة العدل العربية.

(٢) ميثاق الشرف للأمن والتعاون العربي.

(٣) آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها.

مع تكليف وزراء الخارجية العرب باستكمال الصياغات الخاصة بكل مشروع. فضلا عن إحالة مشروع «الاتحاد العربي» المقدم من ليبيا إلى الدول الأعضاء لإبداء ملاحظاتها. وكذلك تكليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية باتخاذ ما يلزم نحو الإسراع في إقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وفقا لبرنامج عمل وجدول زمني يتفق عليهما [١٤٢].

ولكي لا تبدو أي مبالغة فيما تقدم، فإن المشكلة تبدأ في «السلوك العربي» بعد الإدراك حتى إذا كان صحيحا، من ناحية، وأن «الحل القومي» على رغم جدارته وشرعيته، بل وبما يوفره لهؤلاء القادة من جدارة وشرعية، يستخدم باعتباره مجرد «تكتيك» لا «استراتيجية»، من ناحية ثانية!!. وتتضخم جسامة هذا «السلوك» نتيجة لتغلب «سياسة النفس القصير»، بينما نحن إزاء صراع تاريخي ممتد بالغ التعقيد بطبيعته ومواريثه وأطرافه. فضلا عن أن محصلة ذلك كله، مع سيادة «منطق الواقعية» المغلوط، جعلت سقف المطالب العربية يتدنى باستمرار.

وفي مجال رصد وتحليل «الإدراك الصحيح»، أيضا، للآخرين، يتضح مغزى «الفيتو الأمريكي» على انعقاد مؤتمر القمة، والهجوم الصهيوني الإسرائيلي على نتائج مؤتمر القاهرة، فكلاهما ضد «العروبة» كمبدأ وعقيدة، وضد «التجمع العربي» كاستراتيجية، وضد «جامعة الدول العربية»، مع ما هي عليه، كمؤسسة.

ولذلك، أليس من اللافت للنظر أن مجرد وجود جامعة الدول العربية يؤرق القوة الأعظم وهي الولايات المتحدة، وقوة إقليمية كبرى هي إسرائيل؟ فالتخطيط الأمريكي ـ الإسرائيلي للمنطقة ـ وهو يضع في اعتباره القوى والعوامل الموضوعية التي تقف وراء تطوراتها، فضلا عن خبرات الماضي والنظرة الاستراتيجية لاحتمالات المستقبل ـ يريد تعاملا فرديا للدول العربية مع «نظام الشرق الأوسط»، الذي يستبعد هذا ويقبل ذاك، أي يتعامل مع النظام العربي بهدف تمزيق أوصاله، وتصفية هويته وعقيدته، ومن ثم إلغاء وجوده كإطار للتفاعلات العربية ـ العربية. وبهذا المعنى تبدو جامعة الدول العربية خارج التصور الأمريكي ـ الإسرائيلي لمستقبل

المنطقة. فوجودها يعني استمرار الرابطة القومية العربية، بل إن القيمة الرمزية للجامعة تبدو أهم بكثير من دورها العملي المشوب بالعجز والترهّل والقعود. إنهم يتصورون أنهم كسبوا المعارك السياسية والاستراتيجية وربما الاقتصادية، ولم يعد أمامهم سوى «معركة الوعي والعقل». وفي هذه المعركة يبدو بقاء الجامعة فكرة مزعجة، بقدر ما تذكّر العرب بمراحل من تاريخهم المعاصر، استطاعوا فيها أن يتجمعوا وأن ينجزوا. وبالتالي ففي ظل متغيرات معينة يمكن استعادة التضامن العربي، الذي أثبت أنه أداة فعالة لتعامل عربي ناجح مع التحديات الخارجية. ولذلك. فإن بقاء الجامعة ـ رمزا ومؤسسة ـ قد يكون نافعا ذات يوم (كما تقدم) إذا عادت العقول إلى الرؤوس، وعاد البصر إلى العيون، وعادت البصيرة إلى القلوب!

وفي هذا الإطار أخذت تتنامى أخيرا ظاهرة تشكيل روابط أهلية لدعم جامعة الدول العربية في خارج الوطن العربي، وفي بعض الأقطار، وللضغط باتجاه تنفيذ بعض القرارات الصادرة عنها، ولبلورة تدريجية لإرادة سياسية عربية هي المصدر الرئيسي لنمو فكرة العمل العربي المشترك.

٣ـ مؤتمر القمة في القاهرة عام ٢٠٠٠

لقد سبقت الإشارة إلى أن مطلع الألفية الثالثة قد شهد شحنا وتعبئة لعقيدة النظام العربي، حيث ساهمت التطورات المتوالية على الساحة العربية، وبخاصة تحرير الجنوب اللبناني واندلاع انتفاضة الأقصى، في تفجير شرارة الغضب الشعبي ودفع الحكومات العربية إلى مراجعة النهج الذي سارت عليه مسيرة التسوية، علنيا على الأقل.

لا شك في أن العمل العربي المشترك شهد تطورا مهما منذ عام ٢٠٠٠ تمثل في انعقاد القمة العربية الطارئة في أكتوبر في القاهرة، بحضور العراق لأول مرة في قمة عربية منذ حرب الخليج عام ١٩٩١. وتجدر الإشارة إلى أن القيادات العربية، لمدة عقد من الزمن، عجزت عن تضميد الجراح، التي خلفها الاحتلال العراقي للكويت، في المنظومة القطرية، والاتفاق على عقد قمة لمواجهة التحديات الطارئة. ومما عقد الأمور وزاد من عمق الفجوة في النظام العربي، الدور المباشر الذي أخذت تمارسه الولايات المتحدة على العلاقات العربية ـ العربية، ورغبة واشنطن في إبقاء الحصار القاتل على النظام العراقي، ومنع قيام أي تنسيق بين الأطراف العربية في ما يتعلق

بعملية التسوية. هنا تكمن بعض جوانب أهمية انعقاد القمة العربية الطارئة - رغم الفيتو الأمريكي - لمواجهة القمع الدموي الإسرائيلي للانتفاضة الفلسطينية، ولتهدئة الغضب الشعبي في البلدان العربية.

لمشاركة العراق في مؤتمر القمة دلالات مهمة على الصعيدين الرسمي والشعبي. فمن جهة، شهد عام ٢٠٠٠ كسر الحظر الجوي على العراق عربيا ودوليا، واستئناف معظم الأقطار العربية لعلاقاتها الديبلوماسية والتجارية والسياسية مع العراق، فضلا عن مساهمتها الأساسية الشعبية والرسمية في كسر الحظر الجوي والاقتصادي المفروض على العراق منذ احتلاله الكويت عام ١٩٩٠. من جهة أخرى، في حين أن القمة العربية غير الكاملة عام ١٩٩٦ لم يحضرها العراق، تشير قمة عام ٢٠٠٠ إلى تغيير أساسي في تركيبة العلاقات العربية - العربية من حيث ارتداد قضية العراق إلى الخلف وانتقال قضية القدس إلى الأمام. ومع اختفاء العراق كمبرر للاستقطاب العربي، نشأ واقع آخر دعمته حقيقة أن الأطراف العربية كلها تجمعها قضية القدس. قضية القدس قضية مجمعة، بينما قضية العراق تقسم العرب. وهكذا أصبح هناك جديد يجعل القمة ممكنة.

ويمكن القول إن هناك إجماعا بين المراقبين على أن الحكومات العربية شعرت بخطورة وضع القدس، التي أشعرتهم جميعا بأنهم مهددون. فقضية القدس تمسهم مباشرة، وتمس استقرار أنظمتهم إذاما تخلفوا عن الظهور بمظهر المساند للقدس، ولو مجرد الظهور، مما استدعى عقد قمة عربية طارئة، بصرف النظر عن الخلافات العربية. لكن هدف القمة لم يكن المحافظة فقط على القدس، بل أيضا محاولة التكيف مع الإحباط في الشارع العربي، ومحاولة إدارة هذا الإحباط باتجاه معين. ولهذا يلاحظ أن قرارات القمة العربية حاولت إيجاد حل وسط بين اعتبارات استقرار النظم وتوازناتها الداخلية والخارجية، وبين الاستجابة الجزئية لجمهور متفجر، منفعل ومشحون. صحيح أن قرارات القمة لم تعبر عن مطالب الرأي العام العربي، لكنها كانت إيجابية، وسطية، تمثل الحد والسقف الممكن في هذا الظرف التاريخي الحالي. على أساس أن «سقف القمة» لا يحدده الرأي العام العربي وحده، وإنما يحدده الواقع العربي، فهدف القمة كان إرسال رسالة لإنقاذ عملية التسوية وليس إعلان حرب، أو خوض معركة ديبلوماسية. فالصياغة الغامضة للقرارات يمكن أن تندرج في عداد «الالتباس البناء والمقصود»، من حيث إدارة معينة لعملية

التسوية من خلال زيادة الإمكانات العربية في هذا المجال. فالبيان النهائي للقمة لم يتضمن نقدا للموقف الأمريكي للتسوية، ولم يتوعد ويهدد بإسقاط معادلة أوسلو، أو قطع العلاقات الدبلوماسية مع إسرائيل. فهي من حيث الجوهر لن تخرج عن فكرة «الخيار الاستراتيجي للسلام» أو خيار التسوية.

ومع ذلك، يمكن القول إن قرارات القمة الرئيسية كانت إيجابية بالنظر إلى السقف الذي عقدت فيه. فلقد تقرر في المرة الأولى بعد أكثر من نصف قرن، انعقاد القمة العربية سنويا في شهر مارس من كل عام، وتترأسها الدول العربية طبقا للترتيب الأبجدي لأسماء الدول. وهذا إنجاز مهم لأن القمم الدورية تفعل العمل العربي المشترك، وتعالج التحديات الطارئة، وتراجع مستوى وطبيعة تنفيذ قراراتها السابقة. باختصار، القمة الدورية تحمل في طياتها إمكان إحداث تغييرات بنيوية في مؤسسات النظام العربي، وردم الفجوات الطارئة بين أعضائه.

قررت القمة أيضا تقديم المساعدة إلى الاقتصاد الفلسطيني ودعم انتفاضة الأقصى. فتقرر بناء على اقتراح السعودية إنشاء صندوق باسم «انتفاضة القدس» بمبلغ مائتي مليون دولار، يخصص للإنفاق على عوائل وأسر شهداء الانتفاضة، وإنشاء صندوق باسم «صندوق الأقصى» بمبلغ ثمانمائة مليون دولار، يخصص لتمويل مشاريع تحافظ على الهوية العربية والإسلامية للقدس، وتمكين الاقتصاد الفلسطيني من تطوير قدراته الذاتية، وفك الارتباط بالاقتصاد الإسرائيلي. ومع ذلك تنبغي الإشارة ـ مجددا ـ إلى أن الإشكالية التاريخية ليست في اتخاذ القرارات، بل في وجود القدرة والإرادة عند القيادات العربية لتنفيذ ما يوافقون عليه من قرارات. إن أهمية القرارات وجدواها وفعاليتها تقاس بدرجة وأسلوب التطبيق والتنفيذ. هنا بالذات، المستوى التنفيذي للقرارات، مكمن الضعف البنيوي في جامعة الدول العربية.

حمّل البيان الختامي للقمة إسرائيل مسؤولية إعادة المنطقة إلى أجواء التوتر ومظاهر العنف، وطالب بتشكيل محكمة جنائية دولية لمحاكمة مجرمي الحرب الإسرائيليين، الذين ارتكبوا المجازر بحق الفلسطينيين. وأكد الحكام العرب في البيان «التزامهم بالتصدي لمحاولات إسرائيل التغلغل في العالم العربي تحت أي مسمى، والتوقف عن إقامة أي علاقات مع إسرائيل». وقرروا عدم استئناف أي نشاط رسمي في إطار المحادثات المتعددة الأطراف، ووقف كل خطوات وأنشطة التعاون الاقتصادي الإقليمي مع إسرائيل، وربط استئناف ذلك بتحقيق إنجاز ملموس في «تحقيق السلام» على المسارات كافة.

وبغض النظر عن الخطاب البلاغي في البيان الختامي، إلا أنه لا يمكن التقليل من أهمية جدول أعمال القمة أو قراراتها، لأن كل شيء تقريبا مربوط بهذه القرارات. صحيح أن قرارات القمة لم ترتق إلى مستوى التحديات، ولم تقدم تقييما حقيقيا لعملية التسوية، وبلورة رؤية جديدة بخصوصها، إلا أن مجرد انعقادها يعبر عن هم مشترك للأنظمة العربية، وإشارة إلى أن الأوضاع لا تحتمل، وأن هناك وضعا في الشارع العربي من الوارد أن يتطور. الاعتبار الآخر يتعلق بتفعيل دور مصر، الدولة القاطرة في النظام العربي، وقيادتها للنظام في المرحلة الراهنة. صحيح أن مصر فرضت خط الاعتدال على القمة العربية، وشددت على أهمية «الخيار الاستراتيجي للسلام»، لكنها شددت في الوقت ذاته على أن هذا الاعتدال مرتبط بالسلوك الإسرائيلي. هذه النقطة مهمة جدا لأن هذا ما حدث بالفعل؛ فعندما صعّدت إسرائيل من قمعها ضد الفلسطينيين، استدعت القيادة المصرية سفيرها من تل أبيب. إن سحب السفير المصري من إسرائيل مؤشر خطير، ليس فقط بالنسبة إلى تفعيل دور مصر القيادي في النظام العربي، بل أيضا لدلالته على أهمية الرأي العام المصري، وتأثيره في صياغة القرار السياسي.

باختصار، حاولت القمة التوفيق بين متطلبات وشروط السلام الأمريكي ـ الإسرائيلي وغليان الشارع العربي. وهذا ما عبر عنه الرئيس مبارك، بطريقة غير مباشرة، عندما تحدث بصراحة متناهية مع نظرائه بما معناه أن الزعماء العرب متخلفون عن نبض ورد فعل الشارع العربي، لأنه مهما كانت نتائج القمة فإنها لن تصبو إلى تطلعات وآمال الشارع. ومع ذلك فإن أهمية انعقاد القمة العربية الطارئة تكمن ليس فقط في دعم الموقف الفلسطيني، بل أيضا في إعطاء زخم للعلاقات العربية ـ العربية.

ولا شك في أن الحدث الأهم أيضا، في سياق العمل العربي المشترك بعد انعقاد القمة، يتمثل في انعقاد مجلس جامعة الدول العربية على مستوى وزراء الخارجية العرب في بيروت، في دورته العادية رقم (١١٢)، في ١١ مارس ٢٠٠٠، بعد العدوان الإسرائيلي الشامل على أراضي لبنان ومرافقه الحيوية في الشهر السابق مباشرة. لقد أعرب المجلس عن درجة عالية من التضامن مع لبنان، ولهجة متشددة تجاه إسرائيل واعتداءاتها عليه. وقد تبنى المؤتمر مشروع القرار اللبناني بشأن «الوضع مع إسرائيل ومفاوضات السلام»، والذي نص في فقرته الثامنة على «دعوة الدول العربية

التي تقيم علاقات مع إسرائيل في إطار السلام إلى إعادة النظر فيها بعد العدوان الإسرائيلي على لبنان». كما دعا إلى إعادة النظر في المحادثات المتعددة الأطراف إلى أن يتحقق تقدم ملموس على جميع المسارات. وشدد المؤتمر على حق العودة للاجئين الفلسطينيين، ورفض توطينهم في لبنان، وعلى الانسحاب الإسرائيلي وفقا للقرار ٤٢٥ من دون قيد أو شرط، مؤكدا دعمه المطلق للبنان في مقاومة الاحتلال الإسرائيلي. تكمن أهمية انعقاد مؤتمر وزراء الخارجية العربي في بيروت في أنه قدم دعما معنويا وسياسيا غير مشروط للبنان، وحقه في المقاومة حتى يتحقق انسحاب إسرائيلي كامل وغير مشروط من أراضيه. وقد شكل المؤتمر الرصاصة الأخيرة في نعش المحاولات الإسرائيلية لإرهاب لبنان وعزله عن محيطه العربي، وبالتالي إحداث شرخ بين المقاومة من جهة والمجتمع والدولة من جهة أخرى.

وفي هذا السياق ذاته، تنبغي الإشارة إلى زيارة الرئيس مبارك إلى لبنان في فبراير ٢٠٠٠، وهي الزيارة الأولى لرئيس مصري إلى لبنان، باستثناء زيارة الرئيس جمال عبد الناصر لمنطقة الحدود اللبنانية ـ السورية عام ١٩٦٠. وقد جاءت زيارة مبارك، ومحادثاته في بيروت مع الرئيس اللبناني إميل لحود، تأكيدا لوقوف مصر إلى جانب لبنان في وجه الاحتلال الإسرائيلي، بعد التهديدات والاعتداءات الإسرائيلية على بعض منشآته المدنية، خصوصا محطات الكهرباء. وتكمن أهمية زيارة مبارك في أنها تصب في تفعيل دور مصر القيادي في النظام العربي، وإرسال رسالة إلى إسرائيل مفادها أن مصر لن تسمح باستفراد لبنان، وتكرار العدوان عليه، وأن الحل الوحيد هو انسحاب قوات الاحتلال من الشريط الحدودي في الجنوب.

٤ـ مؤتمر القمة في عمان عام ٢٠٠١

كانت قمة عمان في حد ذاتها وليدة لخطوة من الخطوات المهمة في تطوير الجامعة، حيث جاءت تطبيقا لقرار مؤتمر قمة القاهرة عام ٢٠٠٠ بالموافقة على آلية الانعقاد الدوري المنتظم للقمم العربية، وهو هدف سعت إليه القمم العربية مرات عديدة في قراراتها منذ قمة القاهرة ١٩٦٤ التي ينص قرارها السابع على أن «يجتمع مجلس ملوك ورؤساء دول الجامعة العربية مرة في السنة على الأقل» (١٤٣).

وفي هذا السياق تناول البيان الختامي الذي أصدره مؤتمر القمة في عمان ٢٠٠١ قضية تطوير الجامعة في موضعين:

أولهما: تكليف القمة للأمين العام «بالتعاون مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في ضوء المهام المتزايدة المناطة بالجهاز الفني في الأمانة العامة، بالعمل على دعم الجهاز وتطويره، وذلك من أجل تفعيل الآليات والمؤسسات العربية المكلفة بمتابعة العمل الاقتصادي العربي المشترك».

وثانيهما: تكليف مؤتمر القمة للأمين العام ـ حرصا على تمكين الجامعة من الاضطلاع برسالتها وأداء مهامها وتنفيذ برامجها وأنشطتها ـ «باتخاذ الخطوات اللازمة، واقتراح الصيغ المناسبة لإصلاح أوضاع الأمانة العامة للجامعة من جميع النواحي المالية والإدارية والتنظيمية، من أجل إعادة هيكلتها، والارتقاء بأساليب عملها وأدائها، وتمكينها من الاضطلاع بالمتطلبات القومية، ومواكبة المستجدات على الساحتين الإقليمية والدولية».

كما رحب البيان الختامي، بالإضافة إلى ما سبق، بجميع المقترحات المقدمة من الدول الأعضاء، بما فيها الورقة المقدمة من دولة قطر، والمقترح المقدم من المملكة الأردنية الهاشمية، من دون أن يكشف عن مضمون وجهتي النظر هاتين، ولذلك، يصعب الحكم على تأثيرهما المحتمل في عملية التطوير.

ويظهر إمعان النظر في مقررات قمة عمان، بخصوص تطوير الجامعة من منظور المقارنة مع مقررات مؤتمرات القمة السابقة في هذا الصدد، عددا من الملاحظات لعل أهمها ملاحظتان:

الأولى: أن مقررات عمان ٢٠٠١ جاءت أكثر واقعية وتواضعا عن غيرها من المقررات بشأن تطوير الجامعة، إذ اكتفت من الأبعاد الأربعة السابق بيانها لمحاولات التطوير بذلك البعد المتعلق بالتطوير الهيكلي للأمانة العامة تحديدا، وبالتالي فهي لم تتحدث عن محكمة العدل العربية، أو مشروع كمشروع الاتحاد العربي، أو تطوير المنظمات المتخصصة المرتبطة بالجامعة (وإن كان يمكن القول إن هذه المسألة قد أشير إليها على نحو غير مباشر كما سيجيء)، ناهيك عن تعديل الميثاق.

والثانية: أن الحديث عن إعادة هيكلة الأمانة العامة وتفعيلها ليس جديدا في حد ذاته، إذ ترجع أولى الإشارات إليه إلى قمة الرباط ١٩٧٤، وإن جاءت الإشارة في قراراتها عامة إلى «تطوير الجامعة». أما أولى الإشارات المحددة فجاءت في

قمة تونس ١٩٧٩، وتوالت بعدها القرارات في هذا الصدد في قمتي فاس ١٩٨٢ والدار البيضاء ١٩٨٩، أي أن الحديث عن تطوير الأمانة العامة وإعادة هيكلتها مثار منذ ما يزيد على ربع القرن دون أن يفضي إلى أي نتيجة محددة.

غير أن الجديد في مقررات قمة عمان ٢٠٠١ في هذا الخصوص يتمثل في ثلاثة توجهات:

أولها: أنها قد ربطت التطوير المطلوب بدعم الجهاز الفني للأمانة العامة وتطويره، من أجل تفعيل الآليات والمؤسسات العربية المكلفة متابعة العمل الاقتصادي العربي المشترك.

وثانيها: أنها قد تحدثت عن منظور شامل لإصلاح أوضاع الأمانة العامة من جميع النواحي المالية والإدارية والتنظيمية... الخ.

وثالثها: أن القمة وضعت مسؤولية التطوير مرة على كاهل الأمين العام بالتعاون مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي للعمل على دعم الجهاز الفني للأمانة العامة وتطويرها، ومرة ثانية على كاهل الأمين العام منفردا حين كلفته اتخاذ الخطوات اللازمة واقتراح الصيغ المناسبة لإصلاح أوضاع الأمانة العامة من جميع النواحي.

وتشير هذه التوجهات الثلاثة إلى أن هناك حديثا عن التطوير الشامل للأمانة العامة للجامعة، مع تركيز خاص على قضية العمل الاقتصادي العربي المشترك، ولعل هذا يعكس الأمل الموجود لدى البعض في أن يكون النهج الوظيفي الاقتصادي إلى التكامل العربي أوفر حظا من النهج السياسي الاستراتيجي.

والأكثر أهمية أن كل ما تقدم يعني أن الأمين العام الجديد يتحمل مسؤولية حقيقية باتجاه تنفيذ عملية تطوير الأمانة العامة، التي بدأ الحديث عنها منذ ما يزيد على ربع القرن دون جدوى، بخاصة أن من المعتقد أن تعبير «إنجاز الخطوات واقتراح الصيغ المناسبة» للإصلاح لم يأت اعتباطا، فهو يعني أن الأمين العام - في حدود اختصاصاته الراهنة - يستطيع أن يتخذ خطوات محددة في اتجاه الإصلاح، غير أن ثمة خطوات أخرى سوف تحتاج بالتأكيد إلى موافقة من مؤتمر القمة.

فمن ناحية أولى، لا شك في أن هناك الكثير مما يمكن إصلاحه في جهاز الأمانة العامة بسهولة، إذا استعملت معايير الإدارة العلمية. ومن المفيد مع ذلك أن تتم هذه العملية بعد دراسة متعمقة (والتعمق لا يعني البطء)

يستحسن أن تستشار فيها بيوت خبرة إدارية عربية، فضلا عن تنظيم أوسع حوار علمي ممكن حولها، تشارك فيه كفاءات من داخل الأمانة العامة كانت لها وجهات نظرها دائما بشأن التطوير، بالإضافة إلى كفاءات أخرى من خارجها سبق أن عملت بالأمانة العامة، أو تعاملت معها، أو اهتمت أكاديميا بأدائها، أو شغلت مواقع مرموقة في منظمات إقليمية وعالمية، أو تمتعت بثقل علمي كبير في حقل دراسة هذه المنظمات.

ومن ناحية ثانية، يلاحظ أن تجارب الإصلاح السابقة للمنظمات العربية المتخصصة بدا وكأنها تنطلق من التقليص كهدف يفضي إلى مجرد تقليل الإنفاق، وليس التفعيل، ولذلك، جاءت النتائج مشوهة، إذ انتهت إلى التقليص مع إبقاء الأوضاع البنيوية الأخرى على ما هي عليه، مما انتهى إلى «التقزيم» وليس التطوير، وهو خطأ ينبغي ألا يقع في ظل الأمين العام الجديد.

ومن ناحية ثالثة، فإن مقررات قمة عمان ٢٠٠١ لم تشر، كغيرها من مقررات القمم السابقة، إلى مسألة سداد الدول لأنصبتها في ميزانية الجامعة، وهي مسألة حيوية بالنسبة إلى تحقيق الهدف من التطوير، وربما قيل في السابق إن بعض الدول لا تسدد التزاماتها المالية لأنها غير راضية عن أوضاع الأمانة العامة، وإن صح هذا فلعل التطوير يكون مدخلا لحل هذه المعضلة، التي لا شك في أنها ستحتاج هي الأخرى إلى جهد فائق من الأمين العام الجديد.

وأخيرا فإن إصلاح الأمانة العامة ليس مطلوبا في ذاته، وإنما هو مطلوب كمدخل إلى تفعيل أدائها لمهام حيوية، لا يمنعها من أن تقوم بها سوى التكلس الذي أصاب العمل اليومي، ولو في بعض جوانبه. لذلك فإن إصلاح الأمانة العامة يجب ألا يطغى على الطموح الأكبر، وهو تطوير الجامعة ذاتها كمنظمة تجسد الرابطة العربية؛ فإن رحلة الألف ميل تبدأ بخطوة واحدة.

٥ـ قيادات المؤسسات القومية

ويبدو أن مجموعة «متغيرات الخطر»، التي انطوت على قدر كبير من الاستفزاز، كما استثارت «قاعدة القوة» الفعالة في النظام العربي ـ ممثلة في مصر وسوريا والسعودية ـ قد استثارت أيضا مجموعة من قيادات المؤسسات القومية [١٤٤].

وعلى سبيل المثال، فإن الأمين العام لجامعة الدول العربية، كان يكرر طوال العقد الماضي أمام وزراء الخارجية العرب وغيرهم، أنه ليس من المعقول أن تكون هناك مصالحة عربية ـ إسرائيلية، ولا تكون هناك مصالحة عربية ـ عربية! بخاصة أن المبادرة التي رفعها إلى الملوك والرؤساء العرب بشأن «المصالحة العربية» لقيت استجابة رسمية وشعبية، ولكنها لم تتحرك خطوة بعد ذلك... وبدا الأمر وكأنه إبراء للذمة.

كذلك أخذ الأمين العام للجامعة في توجيه النقد المتكرر، وبصورة لافتة للنظر، بشأن «ظاهرة الهرولة» نحو إسرائيل. بل إن مقابلته مع وزير خارجية «جمهورية القمر الإسلامية» بمقر الجامعة عام ١٩٩٤، كانت حاسمة في توقف «الإعلان» عن إقامة علاقات دبلوماسية بين الجمهورية وإسرائيل عند حدود «الإعلان» فقط... وتأجيل كل ما عدا ذلك. وفضلا عن ذلك فإن الأمين العام للجامعة جعل مطلب رفع المعاناة عن شعب العراق بندا أساسيا في كلماته ولقاءاته، والموقف نفسه كان يتخذه من الحصار على ليبيا بشأن قضية لوكيربي. وعندما أعلن «شيمون بيريز» أن إسرائيل قد تتقدم بطلب لعضوية جامعة الدول العربية، كان تعقيب الأمين العام للجامعة: إن هذا الطلب نوع من الهزل، وأن مصيره أن يلقى في «سلة المهملات»! كذلك فقد دأب الأمين العام للجامعة على انتقاد فكرة «نظام الشرق الأوسط»، وتأكيد أنه لن يتمخض عن أكثر من «سوق»... وأن هذه السوق منوطة بإرادة الدول العربية في نهاية الأمر، وأنها لن تكون بديلا، أو على حساب، النظام العربي. فضلا عن الإشارة المتكررة إلى أن المقاطعة العربية لإسرائيل مرتبطة بجوهر الصراع العربي ـ الصهيوني.

كذلك فقد دان «مجلس الوحدة الاقتصادية» فكرة «السوق الشرق أوسطية»، كما جاء في تقرير الأمين العام للمجلس في ختام اجتماعات وزراء المالية والاقتصاد العرب الأعضاء بالمجلس، في دورته الستين بتاريخ ١٩٩٤/١٢/٨، حين كان الترويج يجري على قدم وساق لهذه الفكرة، كما تبدى ذلك في انعقاد «مؤتمرات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا». وأضاف التقرير أن دولا كبرى تخطط لفرض هذه «السوق» على المنطقة بديلا عن النظام العربي ومؤسسات عمله المشترك، موجها تحذيرات قوية للقادة العرب من «خطورة الهرولة» الراهنة تجاه ما يطرحه الأعداء من مشروعات اقتصادية، في وقت ما زالت فيه حقوقهم ضائعة. وطرح المجلس على الدول العربية خطة بديلة لتأسيس «منطقة تجارة

حرة عربية كبرى» تكون نقطة انطلاق قوية وفورية من قبل العرب، وتنتهي بسوق مشتركة أو اندماج اقتصادي. وأشار التقرير إلى أن ذلك هو البديل العربي الوحيد لمواجهة هجمة الدول الكبرى التي دخلت منطقتنا وهي ترتدي ثوبا جديدا لنهبها وتكريس وتحقيق أطماعها، داعيا العرب إلى مصالحة فورية شاملة تضع حدا لمعاناة الشعب العربي في ليبيا والعراق، وتسمح لتجاوز مرارات الماضي، والانطلاق نحو المستقبل.

وقد دان المجلس توقيت وطريقة طرح قضايا التعاون الاقتصادي الكاسح مع الكيان الصهيوني، والذي يتخذ صورا غير منطقية، حيث يراد له أن يستبق التسويات الحقيقية للصراع، ونزع أسلحة الدمار الشامل، وأن يواكب حال الاحتلال والعدوان على حقوق الشعب العربي، ولقد وصف تلك المحاولات بأنها تثير الشكوك... ووصف مشروع «الشرق أوسطية» بأنه تكريس لمصالح وأطماع استعمارية قديمة لقوى أجنبية كبرى.

كذلك أكد الأمين العام «لاتحاد الصناعات الغذائية العربية» أن دولا عربية كثيرة تقع تحت خط الجوع، وأن «اتفاقية الجات» ستكون لها انعكاسات وخيمة على أسعار السلع، نتيجة مجموعة من الحقائق:

أولاها: أن الدول العربية تمر في مرحلة «شح غذائي»، إذ إن معدل ما تنفقه على استيراد المواد الغذائية يشكل (١٠٪) من سوق التجارة العالمية لهذه المواد. وعلى سبيل المثال، ينتج العرب ٧٠٠ مليون رغيف خبز يوميا، منها ٤٠٠ مليون تستورد موادها الأولية، ويشمل هذا الوضع باقي أصناف الحبوب، والزيوت النباتية والسكر، والحليب الخام. مما جعل المطارات والموانئ مصدرا لعدد من السلع الغذائية وليس الريف والسهول الزراعية.

وثانيتها: أن معدل استهلاك الفرد العربي سنويا يبلغ نحو (٧٪) بزيادة قدرها (٥ر٣٪) على معدل الاستهلاك العام نتيجة الزيادة في السكان وفي الدخل وارتفاع نسبة الاستهلاك. في حين أن إنتاج الغذاء يرتفع بنسبة (٧ر١٪). وهذا الفارق يعوض عن طريق الاستيراد.

وثالثتها: أنه منذ أزمة الغذاء العالمي عام ١٩٧٣، وارتفاع الأسعار الذي رافقها، تعيش الدول العربية انكشافا غذائيا خطيرا. وسوف ترتفع قيمة الغذاء المستورد إلى ٦٠ بليون دولار بعد «اتفاقية الجات»، في حين تشير الإحصائيات الحالية إلى أن قيمة الاستيراد ٣٤ بليون دولار، وقيمة الصادرات

٤ بلايين دولار. وإذا لم تتعامل الأقطار العربية في ما بينها كوحدة اقتصادية، على صعيد التنسيق على الأقل، فإن الواقع الغذائي العربي لا يبشر بالخير. فأسعار الغذاء أخذت ترتفع منذ سنة ٢٠٠٠، لأن الولايات المتحدة وأوروبا شرعت ترفع الدعم تدريجيا عن المزارعين بناء على مقررات الجات. فضلا عن دخول روسيا سوق الاستيراد الغذائي بكميات ضخمة. أي أن بعض الدول العربية قد تمتلك الأموال، ولكنها لن تجد ما تستورده من غذاء.

ورابعتها: أن نوعية الغذاء الناتجة عن ارتفاع الأسعار تجعل المعدل الأقصى لعمر الإنسان في الدول العربية ٥٠ سنة مقابل ٧٩ سنة في الدول المتقدمة... وتجعل المواطن الأوروبي يتناول ٣٥ مرة ضعف المواطن العربي من المواد البروتينية الحيوانية. ويحتاج رفع معدل الاستهلاك منها جراما واحدا في اليوم إلى بليوني دولار سنويا... وتجعل معدل الوفيات مليون حالة سنويا من بين ٨ ملايين طفل يولدون سنويا.

وفي مقابل كل ذلك، من الممكن تحقيق الاكتفاء الذاتي، على المدى المتوسط، إذا أحسن استغلال الأراضي المتاحة في السودان والمغرب وسوريا والعراق واليمن، بفرض توفير الأموال والتقنية اللازمين للصناعة وللزراعة. ويضيف الأمين العام: أن المجاعة سوف توحد العرب... فمنذ مطلع هذا القرن لم تعد عائدات النفط والسياحة قادرة على تلبية حاجة العرب الاستيرادية، لأن المواطن العربي ينفق ٦٠٪ من دخله على الغذاء.

ومع كل هذا التنبه القومي لمصادر الخطر، والتنبه إلى إمكانات مواجهته، فإن أداء مؤسسات العمل العربي الجماعي لم يعكس تطورا نوعيا يتفق مع التحديات التي يطرحها الحاضر، وليس المستقبل القريب... أو البعيد [(١٤٥)].

فمن الصحيح - مثلا - أن «مجلس التعاون لدول الخليج العربية» حافظ على الانتظام والاستمرار في عقد اجتماعاته على المستويات كافة، وبنسبة حضور (١٠٠٪) تقريبا، وعلى إصدار البيانات التي تعكس مواقف مشتركة ظاهريا، إلا أن المجلس ما زال عاجزا عن تحقيق جوانب أساسية من الأهداف التي توخاها لنفسه، وفي مقدمتها اتخاذ خطوات تكاملية حقيقية، سواء في المجال الاقتصادي أو في المجال العسكري، أو على الأقل، القضاء على تناقض التوجهات بين أعضائه في قضايا بالغة الخطورة مثل أمن الخليج.

كذلك فإن المجلس يبني خططه الحالية على أساس التكامل الاقتصادي مع الغرب، كما يعتمد أساسا على الحماية العسكرية الغربية. وفضلا عن ذلك، فقد تحاشى المجلس تماما مناقشة ملف «النزاعات الحدودية» المتخم بالقضايا بين مختلف أطرافه، مع لجوء البعض منها إلى محكمة العدل الدولية وإلى مجلس الأمن.

وفي إطار تقييم المحصلة النهائية لحال التجمعات الفرعية العربية، على مدار العقد الماضي، بخاصة من زاويتي الأداء والفعالية من ناحية، والتطوير باتجاه التكامل المؤسسي من ناحية أخرى، بدت آليات العمل العربي الجماعي أكثر صحة، بخاصة في ضوء ما تقدم من الاستجابة لمتغيرات الخطر، ولا يعني ذلك، بطبيعة الحال، أن تلك الآليات فعالة في حد ذاتها [١٤٦].

ولنلاحظ ـ على سبيل المثال ـ أن مجلس جامعة الدول العربية، قد اجتمع في دورات عادية وغير عادية عديدة. وفي كل دورة تكون هناك مناقشات جادة وحادة في الوقت نفسه بشأن موضوعين؛ أولهما ـ تمرير القرارات من دون إعداد كاف أو مناقشة حقيقية، وكأن المطلوب هو استكمال للشكل... وليس ذلك جديرا ـ كما قيل داخل المجلس بحق ـ باجتماع على مستوى وزراء الخارجية، واتخذ القرار اللازم لمعالجة ذلك مستقبلا. وثانيهما يتصل بالقرارات الخاصة بالصراع العربي ـ الصهيوني والقضية الفلسطينية، إذ إن ما يعرض على المجلس هو «الصيغ المعتمدة» نفسها منذ أكثر من عشر سنوات دونما تغيير يذكر، بينما هناك مفاوضات مباشرة مع كل الأطراف، واتفاقيات محددة مع بعض الأطراف، ولا بد أن يعرض ذلك على المجلس... حتى من قبيل العلم بحقيقة ما يجري خارج جدرانه.

أما في دورة سبتمبر ١٩٩٤ فقد وافق المجلس ـ من حيث المبدأ ـ على إنشاء «محكمة عدل عربية» ـ وهي استجابة لنص المادة (١٩) من ميثاق الجامعة، وإن كانت تأتي متأخرة خمسين عاما ـ وعلى أي حال، فهي تعكس رغبة في استكمال الأجهزة الرئيسية للجامعة، وبالتحديد في مجال تسوية المنازعات العربية بالطريق السلمية، وفي إطار «بيت العرب». ولكن إقرار النظام الأساسي لمحكمة العدل العربية ظل يعرض على دورات مجلس الجامعة المتتابعة منذ ذلك الحين دون تقدم يذكر، على الرغم من موافقة مؤتمر القمة العربية عام ١٩٩٦ على هذا النظام من حيث المبدأ. ولذلك فقد قرر الأمين العام الجديد عمرو موسى رفع هذا البند من جدول أعمال المجلس، إلى حين توافر الظروف المناسبة لمناقشته وإقراره... وحسنا فعل.

وفضلا عن ذلك، فقد واصل الأمين العام للجامعة جهوده ومشاوراته مع القادة ووزراء الخارجية العرب من أجل «المصالحة العربية». كما واصل إرسال الوفود إلى الصومال لوقف الاقتتال، ومحاولة التوصل إلى صيغة تكفل «المصالحة الوطنية»، حتى يمكن إنقاذ هذا البلد العربي من نفسه، والبدء في تعمير ما دمرته الحرب نفسيا واجتماعيا واقتصاديا وسياسيا. والموقف نفسه اتخذه تجاه محاولات الانفصال التي تعرضت لها جزر القمر. كما مد جهوده إلى السودان، من أجل إنهاء الحرب الأهلية، وتحقيق «المصالحة الوطنية».

ولا يعني ما تقدم أن اجتماعات مؤتمرات القمة العربية، أو قرارات مجلس الجامعة، أو جهود الأمين العام، كانت فاعلة في تغيير الواقع العربي الراهن، أو الحد من مظاهر التدهور وتداعيات التردي، أو أن جامعة الدول العربية لا تواجه مشكلات حقيقية، في مقدمتها اتخاذ قرارات أساسية خارج الجامعة ـ بدأت بقضايا قد تكون ذات طابع إقليمي، ولكنها تجاسرت أخيرا على قضايا قومية مثل المقاطعة العربية لإسرائيل ـ فضلا عن مشكلة التمويل التي تتزايد حدتها عاما بعد عام، وبطريقة توحي وكأن المقصود هو تصفية الجامعة من الداخل، وتشويه صورتها، والحط من هيبتها ومكانتها، حيث يتحول العجز المالي ـ ومصدره الدول ـ إلى عجز سياسي تتحمل وزره الأمانة العامة للجامعة.

لقد قيل في تبرير إنشاء التجمعات الفرعية ـ مثل مجلس التعاون لدول الخليج العربية، واتحاد دول المغرب العربي ـ إنها ستمثل حالا أرقى للعمل العربي المشترك من تلك التي تعكسها الجامعة، فضلا عن أنها تنشأ وفقا لميثاق الجامعة، غير أنها لم تستطع حتى أن تحافظ على مستوى هذا العمل، كما هو موجود في الجامعة، مما يعني: أولا أن آلية العمل الجماعي العربي تبقى هي الأفضل، والأكثر قدرة على البقاء من آليات التجمعات الفرعية، وهو ما يؤكد ـ ثانيا ـ وجهة النظر الأخرى التي ذهبت منذ البداية إلى أن تلك التجمعات الفرعية تأتي على حساب العمل العربي المشترك ومؤسساته. ولعل هذا ما يفسر الانزعاج الشديد من نتائج مؤتمرات القمة العربية، التي عقدت في حينه في الإسكندرية والقاهرة وعمان، لمجرد أنها تحدثت عن دعم جامعة الدول العربية!

ثامنا ـ خبرة محاولات التطوير

في ضوء ما تقدم، يمكن إدراج الخلاصة الآتية حول خبرة محاولات تطوير الجامعة، من منظور محاولات تعديل هياكلها، وفي الأخص تعديل الميثاق [١٤٧]:

١ـ بالرغم من المحاولات المتكررة لإحداث تعديل في الميثاق منذ إنشاء الجامعة، في اتجاه تطوير وظائف الجامعة بوساطة تقنينها، وإحداث وظائف جديدة، إلا أن النظام العربي حافظ على الميثاق في جموده القانوني، وأفشل كل هذه المحاولات التي هدفت إلى التعديل والتطوير، باستثناء التعديلين الوحيدين اللذين أجريا عليه، كما تقدم ؛ وقد تناول أولهما موضوعا إجرائيا يتعلق بتقديم موعد اجتماع مجلس الجامعة؛ أما التعديل الثاني فقد انصب على الملحق الخاص بفلسطين، والذي قضى بقبول فلسطين عضوا كامل العضوية في الجامعة ـ وذلك بالرغم من جميع المستجدات الدولية والإقليمية التي فرضت ذاتها على بيئة الجامعة؛ وفرضت بالتالي على الجامعة التعامل معها. فضلا عن وجود «مستجد داخلي» يتعلق بالتوسع الذي لحق بالجامعة، إذ نشأ الميثاق مع سبعة أعضاء، ووصل عدد الأعضاء إلى ٢٢ دولة. ومن المفيد المقارنة في هذا المجال مع الجماعة الأوروبية التي كانت تعيد النظر في هيكلها باستمرارعند كل توسع.

٢ـ إن ما تحقق من نجاحات سجلت لمصلحة الجامعة في تسوية النزاعات العربية لم يكن مرده العمل في إطار صيغ قانونية، أو آليات ينص عليها الميثاق، إنما كان مصدر هذه النجاحات أنماط التحالفات وعقيدة النظام العربي في مرحلة معينة، فكان دور الجامعة إسباغ الشرعية على دور الطرف القوي سياسيا، أو التحرك في سياق سياسي قوي مستفيدة منه للعب دور معين. وحتى في الحالات التي لعبت فيها الجامعة، وتحديدا الأمين العام، دورا فاعلا وملموسا، كان الفضل فيه يعود إلى شخصية الأمين العام والدور الذي رسمه لنفسه، والذي ليس له أساس قانوني في الميثاق [١٤٨].

٣ـ أن تصميم رسم بياني لفاعلية الدبلوماسية متعددة الأطراف في الجامعة يدل على استمرار التراجع في دور المنظمة. ويعود السبب في ذلك إلى مقاومة أعضائها لتطويرها، وخير دليل على ذلك هبوط مستوى التمثيل بشكل مستمر في اجتماعات الجامعة. وكذلك الأمر بالنسبة إلى نوعية التمثيل في الاجتماعات الفنية التي تتطلب خبرات معينة في الطرف المشارك للإسهام بفعالية في الاجتماع.

٤ـ أن الدول العربية الفاعلة، باستثناء حالات معينة وفي أضيق الحدود، كانت تعمل خارج إطار الميثاق. مجموعة الدول الراديكالية كانت ترى في الميثاق إطارا مقيدا لحركتها فيما لو لجأت إليه، وهو في الوقت ذاته لا يفي بالحد الأدنى من مطالبها. فيما كانت القوى المحافظة تنشط بفعالية في أكثر الأحيان في أطر أوسع من الإطار العربي، أو أضيق منه أو متقاطعة مع نظم إقليمية أخرى.

٥ـ أن المهام التي نشأت في إطار الجامعة لم تقنن في الميثاق كما أشرنا سابقا. هناك مثلا النشاط الدولي للجامعة، وما أنشأته من آليات وأدوار في هذا المجال، والنشاط التنسيقي الاقتصادي وانتشار المنظمات الوظيفية. وفي هذا الصدد يلاحظ أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد تخطى في مهامه الأهداف المنصوص عليها في الميثاق والمعاهدة، وقام بإرساء الأسس المرحلية للعمل العربي المشترك في شتى المجالات، وساعد في خلق الإطار الفكري والتنظيمي للعمل العربي المشترك [١٤٩]. هذا إلى جانب إنشاء معاهدة الدفاع المشترك، وإنشاء اللجنة السياسية، التي تحولت من الدور الاستشاري إلى الدور التقريري. وكذلك تطوير مبدأي تقصي الحقائق والمساعي الحميدة، إلى جانب الوساطة والتحكيم الاختياري.

٦ـ أن دور الأمين العام يبقى هو أبرز الأدوار التي نشأت بالممارسة في إطار الجامعة. فالأمين العام، الذي ينص الميثاق (المادة ١٢) على أنه بدرجة سفير، صار مع الممارسة يتم التعامل معه كما لو أنه في درجة وزير، وأحيانا في درجة أرفع شأنا. وكانت الدول قد حاولت تقييد دور الأمين العام في الحد الأدنى، وإعطاءه صفة إدارية محضة دون النص على ذلك، ولكنه مع الممارسة اكتسب محتوى سياسيا سواء على الصعيد العربي أو في تمثيل الجامعة على الصعيد الدولي. وكان للأمين العام دور مشهود في اتخاذ المبادرات الخاصة بتعديل الميثاق في مختلف المراحل، وفي تسوية النزاعات العربية ـ العربية باللجوء إلى الدبلوماسية الهادئة، وأحيانا باتخاذ المبادرة قبل تكليفه بذلك (أزمة الكويت عام ١٩٦١، والأزمة اللبنانية عام ١٩٧٥، والحرب بين اليمنين عام ١٩٧٢). وقد ساعد على تدعيم دور الأمين العام في المبادرة ـ وهنا تكمن المفارقة ـ قصور الميثاق، وعدم وجود آليات أو أسس واضحة للتعامل مع النزاعات العربية ـ العربية، وتبلور مجالات جديدة لنشاط الجامعة لم يتضمنها الميثاق.

وحول السمات التي صبغت ممارسات الأمناء العامين السابقين تمكن ملاحظة وجود مفارقة مثيرة في المرحلتين الأوليين من تاريخ الجامعة. ففي المرحلة السياسية ـ أي المرحلة الأولى ـ كان الأمين العام، عبدالرحمن عزام، قوميا يصطدم في مواقفه مع بعض الدول العربية، ويقوم بدور طرف آخر، إلى جانب الدول، في مناقشة القضايا السياسية. وفي المرحلة القومية ـ أي المرحلة الثانية ـ كان الأمين العام، عبدالخالق حسونة، سياسيا وديبلوماسيا يهتم بتسوية النزاعات العربية ـ العربية، بشكل خاص. وفي مرحلة التعديل كان الأمين العام، محمود رياض، متجاوبا في هذا المجال، لاسيما أنه كان يسير في الخط السياسي لدولته، كما كان مركزا أيضا على النشاط الإعلامي الدولي. وقد وصل تطوير دور الأمين العام السياسي إلى أن مؤتمر القمة العربي السادس عام ١٩٧٣ منحه حق الدعوة إلى عقد قمة استثنائية إذا اقتضت الضرورة ذلك، حيث تنص الفقرة سادسا من مقررات القمة على الآتي:

«تعقد اجتماعات دورية لمؤتمر القمة العربي في أبريل من كل عام، كما تعقد دورات استثنائية إذا اقتضت الضرورة ذلك، بموافقة أغلبية الدول الأعضاء وبناء على طلب دولة أو أكثر من الدول الأعضاء أو الأمين العام» [١٥٠].

ومن الجدير بالإشارة أن «الملحق الخاص بالانعقاد الدوري لمجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة»، الذي أقره مؤتمر القمة العربي في القاهرة عام ٢٠٠٠، قد منح الأمين العام الحق نفسه حيث ينص في (المادة ٣) على الآتي:

«ينعقد مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة بصفة منتظمة، في دورة عادية مرة في السنة في شهر مارس، وله عند الضرورة أو بروز مستجدات تتصل بسلامة الأمن القومي العربي، عقد دورات غير عادية إذا تقدمت إحدى الدول الأعضاء، أو الأمين العام، بطلب ذلك ووافق على عقدها ثلثا الدول الأعضاء».

4 مستقبل الجامعة

لقد مر النظام العربي خلال خمسين عاما بمراحل تطور متعددة؛ مر بمرحلة الإنشاء حين توافر قدر محدود من توازن القوى في النظام، وقدر بسيط من الإمكانات، وقدر عال من حيوية التفاعلات والتحالفات، وقدر أعلى من الاختراق الخارجي، ومحاولات دائبة من جانب بعض أطراف النظام لتولي مركز التوجيه للنظام الناشئ. ومر بعدها بمرحلة المد القومي حين اختلت توازنات القوى في النظام وبرز طرف من الأطراف مستندا إلى عقيدة النظام القومية، وإمكاناته الاقتصادية والبشرية، ومكانته الثقافية والسياسية، ليتولى مركز التوجيه في النظام. وتمكن النظام العربي بفضل مركزية التوجيه في هذه المرحلة من أن يضاعف معظم إمكاناته، ويضعف من درجة الاختراق الخارجي، ويحرر بقية أجزاء الوطن العربي، ويدخل مرحلة التنمية الاقتصادية، ويحقق تجربة للوحدة السياسية بين طرفين من أطراف النظام، وينقل مجتمعات من طور تخلف بدائي إلى طور التنظيم والتخطيط، ويضع مبدأ تسييس الإمكانات العربية وفي مقدمتها النفط. وفي نهايات مرحلة المد القومي

«في ظل أي بديل آخر ستكون الهوية العربية في خطر»

المؤلف

«المجاعة سوف توحّد العرب»!

المؤلف

تحالفت لإنهاء هذه المرحلة قوى ثلاث، وهي قوى الاختراق الخارجي، والنفط، والعقائد المناهضة لعقيدة النظام. ومنذ منتصف الستينات نسقت هذه القوى جهودها لتحقيق هدف رئيسي هو القضاء ـ أولا ـ على مبدأ مركزية التوجيه في النظام، وبذلك دخل النظام العربي مرحلة البعثرة، أو بمعنى آخر مرحلة لامركزية التوجيه، وتعددية العقائد، وإحلال المحاور ومناطق النفوذ الحيوي محل التحالفات المرنة، وفك الارتباط بين إمكانات النظام وقضاياه الجوهرية وفي مقدمتها قضيتا فلسطين والتنمية، وهيمنة الاختراق الأجنبي على شبكة تفاعلات النظام، وكلها تؤكد عجز النظام خلال هذه المرحلة عن حل أزماته الرئيسية في الاندماج، والمشاركة السياسية، والتوزيع والأمن.

إن النظام العربي يواجه الآن اجتماع أخطر التحديات الداخلية مع أخطر التحديات الخارجية، وكلها تشكل ضربة قاصمة للشرعية، كما تشل القدرة على الأداء والفعالية. ولذلك يصعب تصور أن يكون تزامن تلك التحديات في وقت واحد مجرد مصادفة تاريخية، فليس ذلك إلا سعيا جديدا لتحقيق هدف قديم، يتمثل في تصفية النظام العربي تماما.

فهل يكون من الغريب أن نقول إن النظام العربي هو، بحق، على مفترق طرق، وإن القرارات السياسية التي تؤخذ في الأعوام القليلة القادمة سوف تطرح تأثيراتها لسنوات طويلة قادمة، وإن الأمة العربية تمر بحال عميقة من القلق حول مصيرها ومستقبلها، وإن ما هو مطلوب في هذه المرحلة هو بديل يستفيد من الواقع الجديد للمنطقة، في الوقت الذي يحمي ويصون النظام العربي من احتمال ذوبانه في نطاق آخر يفقده هويته القومية؟

وفي مواجهة ذلك، فإن الدعوة القومية يجب أن تستمد شرعيتها ومبرراتها، لا من اعتبارات الماضي وحسب، بل أساسا من ضرورات الحاضر واحتياجات المستقبل. فهي طلب للتنمية التي تخدم أوسع الجماهير العربية، وهي سعي للمشاركة السياسية وللديموقراطية، وهي كفاح دؤوب ضد التبعية ومن أجل الاستقلال القومي، والأصالة الحضارية والثقافية.

وفي ضوء كل ما تقدم يبرز سؤالان: أي مستقبل؟ وهل هو نظام عربي «جديد»... وأي «جامعة» في إطاره؟ للإجابة عن هذين السؤالين ينبغي أن نستعيد في الأذهان ما تقدم بشأن رصد خبرة الممارسة، بمعنى خلاصة دلالات «درس التاريخ»، الذي تنطوي عليه مسيرة الجامعة، كأساس

لاستشراف مستقبلها، وتقييم هذه المسيرة على مدار ما يربو على نصف القرن من منظور إيجابيات الجامعة وسلبياتها، ومن ثم الانتقال إلى استكشاف توجهات المفكرين والمثقفين بشأن تطوير الجامعة، أي عرض فقه التطوير من ناحية، وبعد ذلك لا بد من محاولة فهم ما يدور في أذهان صانعي السياسة العربية بشأن مستقبل الجامعة من ناحية ثانية، وعرض السيناريوهات المطروحة بشأن مستقبل النظام العربي من ناحية ثالثة.

أولا ـ فقه التطوير

يتبين من استعراض الفقه العربي ـ بشأن تطوير الجامعة، سواء حول منهج التطوير، أو بيان آليات ووسائل تحقيقه ـ أن ثمة اتفاقا على مجموعة من المبادئ العامة، كما تشير هذه المبادئ بدورها إلى بعض الدلالات ذات الأهمية فيما يتصل بإمكانات تطوير الجامعة، واحتمالات تحقيق مثل هذا التطوير [١٥١].

١ـ مسألة الروابط المشتركة

فمن ناحية أولى، يلاحظ أن جميع الاتجاهات الفكرية بشأن تطوير الجامعة تنطلق من فكرة أساسية مفادها أن أقطار الأمة العربية يجمع بينها من الروابط المشتركة ما يهيئ لها، أو بالأحرى «ما يقتضي»منها، الانضواء في تنظيم قومي يتوافر على حماية هذه الروابط وتقوية تلك الصلات، من أجل تحقيق مصلحة الأمة العربية وشعوبها قاطبة. ومعنى ذلك، أن الاختلاف القائم بين هذه الاتجاهات إنما ينصب على نظرة كل منها إلى حجم ونوعية المصالح والروابط التي تجمع شعوب الأمة العربية، ومدى تصوره للتحديات التي تعترض طريق تحقيقها وتنميتها، وعلاقة ذلك كله بالنسبة إلى طبيعة التنظيم الذي يضم الأقطار العربية، ومدى السلطات الممنوحة لهذا التنظيم والاختصاصات الموكولة إليه. ومن هذا المنظور يمكن التمييز بين ثلاثة اتجاهات:

أولها: الاتجاه الراديكالي، ويرى أن هذه الروابط وتلك الصلات من «القوة والمنعة» بحيث لا يرتضى معها إلا تنظيم قومي في إطاره تتجمع الأقطار العربية، وفي بوتقته تذوب الفروق والاختلافات القائمة بينها، كما تزول الحواجز والموانع المادية التي تعترض توحدها واندماجها. وبعبارة أخرى،

فأنصار هذا الاتجاه يرون أن الصلات والروابط التي تجمع بين البلاد العربية تشكل حدا يتجاوز أي شكل من أشكال التنظيمات التي ليس لها من سلطة أو اختصاص في مواجهة أعضائها، إلا مناشدتهم وحثهم على التعاون والتشاور فيما بينهم. ولذلك فقد رأى أنصار هذا الاتجاه في الجامعة نكوصا عن فكرة القومية العربية، ونوعا من إقامة العقبات والعراقيل أمام مسيرة الأمة العربية نحو الوحدة. ومن ثم فإن خلاصة موقف هذا الاتجاه من الجامعة تكمن في التحول من الرفض التام إلى حد «القبول الحذر»، إلا أنه لا يزال ينطوي في حقيقته على المطالبة بضرورة تعديل نظام الجامعة بصورة «جذرية وشاملة»، كيما يتفق وحقيقة الروابط والصلات القائمة بين الأقطار العربية، ويضمن تنمية هذه الروابط وتعزيزها. إن من الثابت لدى أنصار هذا الاتجاه أن متطلبات «الإيجابية»في صدد بناء التنظيم الدولي العربي، والممثلة في الروابط والصلات المشار إليها، ترجح - بكثير - عناصر السلبية المتمثلة في الفروق والاختلافات القائمة بين الأقطار العربية، وما يرتبط بها أو يترتب عليها من حواجز «سيادية»، وهو رجحان يتعين أخذه بعين الاعتبار لدى تقييم الجامعة، أو البحث في إمكانات تطويرها وإصلاح نظامها.

وثانيها: الاتجاه الواقعي، ويذهب إلى أن قيام الجامعة ليس سوى محصلة طبيعية ومنطقية لواقع «التعادل أو التوازن»ما بين عناصر «الإيجابية» وعناصر «السلبية» الكامنة في علاقات البلدان العربية ببعضها البعض، وانعكاس هذا الواقع على طبيعة وسلطات أي تجمع أو تنظيم تدخل فيه هذه البلدان أو تنضوي تحت لوائه. ومؤدى ذلك أن نظرة الاتجاه المذكور إلى مستقبل الجامعة واتجاهات تطويرها تتسم بالطبيعة «الحيادية» أو «الموضوعية»، بمعنى أن أنصاره يرون في تطوير نظام الجامعة - ارتقاء أو نكوصا، على طريق تحقيق الآمال العربية في التكامل والوحدة - أمرا منوطا - في التحليل الأخير - بمدى ونوعية التغيير الحادث في معادلة «التكافؤ» أو «التوازن» المشار إليها آنفا، وما إذا كان هذا التغيير من شأنه رجحان «العناصر الإيجابية» على «العناصر السلبية»، أو العكس.

وثالثها: الاتجاه الإصلاحي، ويذهب أنصاره مذهبا وسطا بين الاتجاهين السابقين. فهم وإن كانوا يسلمون بحقيقة الروابط والصلات التي تجمع أقطار الأمة العربية إلا أنهم - في الوقت ذاته - لا يغفلون الصعوبات

والمعوقات ـ (المادية/ المعنوية، أو الداخلية/الخارجية) ـ التي تنال من قدرة هذه الروابط وتلك الصلات على إقامة تنظيم قومي عربي على درجة عالية من الكفاءة والفاعلية. غير أن أنصار هذا الاتجاه ـ لدى تصديهم لمستقبل التنظيم الدولي العربي، وآفاق تطوره ـ يميلون إلى الأخذ بمنطق الاتجاه المثالي بشأن إمكان بل وضرورة تطوير نظام الجامعة في ضوء «الواقع والممكن»، ودونما حاجة إلى إدخال أي تعديلات في الميثاق الحالي إلا فيما قل أو ندر. من ثم لم يكن غريبا أن تأتي جل المقترحات والآراء الخاصة بآليات وموضوعات تطوير الجامعة من داخل هذا الاتجاه الإصلاحي.

٢ـ مسألة الإرادة السياسية

ومن ناحية ثانية، تجمع بين الاتجاهات الفكرية الثلاثة بصدد تطوير الجامعة الأهمية القصوى التي تحتلها مسألة «الإرادة السياسية» للأقطار العربية لدى هذه الاتجاهات، وذلك سواء بالنسبة لتحديد طبيعة التنظيم الدولي الذي يجمعها، أو فيما يختص بإمكانات وحدود تطويره، والصعوبات التي تعترض ذلك. غير أن الاتجاهات المشار إليها تختلف فيما بينها من حيث نظرة كل منها إلى مكانة الإرادة السياسية في مقومات وشروط إقامة التنظيم الدولي العربي، وحدود الدور المنوط بها في صدد إحداث أي تعديل أو تطوير على الجامعة.

فالاتجاه الراديكالي ـ وقد عظم من شأن الروابط والصلات التي تجمع بين الشعوب العربية ـ لا يرى في الإرادة السياسية للأقطار العربية ـ أو إرادة النظم السياسية القائمة في هذه البلدان ـ شرطا لازما وجوهريا بالقدر نفسه أو الدرجة التي تمثلها هذه الروابط أو تلك الصلات، بل إنه يرى فيما انتهت إليه الإرادة السياسية من قيام الجامعة بالصورة التي قامت عليها نكوصا وارتدادا بقوة الدفع الناشئة عن وجود الروابط والصلات المشار إليها. من ثم فالتحدي الحقيقي الذي يواجه «تطوير» أو «تثوير» الجامعة إنما يكمن في ضرورة تلاقي الارادات السياسية للدول العربية وارتقائها إلى مستوى الروابط والمصالح التي تجمع شعوب الأمة العربية قاطبة.

أما أنصار الاتجاه الواقعي فإنهم يعلون من شأن الإرادة السياسية للدول العربية فرادى ويجعلون منها ـ بلغة القانون ـ «الشرط الكافي» فيما يكون عليه التنظيم الدولي العربي من ضعف أو قوة. وبعبارة أخرى، فالاتجاه

المذكور يرى في تلاقي الإرادات السياسية للدول العربية، ودرجة هذا الالتقاء، الفاعل الأساسي القادر على «توظيف» و «استثمار»المقومات الأخرى الموجودة بين هذه الدول، والمتمثلة في وحدة اللغة والدين والجوار الجغرافي والتاريخ المشترك والتفاوت الاقتصادي، فإذا عجزت الإرادات السياسية لهذه الدول عن التوحد أو التلاقي بهذا الخصوص، كان من المستبعد أن يجمعها تنظيم دولي تعلو سلطاته فوق سياداتها، ويخترق ـ بقراراته وأحكامه ـ الحواجز والموانع التي تفصل ما بينها. ومؤدى ذلك أن تطوير الجامعة منوط ـ في آفاقه وحدوده ـ بمدى تطوير الإرادة السياسية للأقطار العربية، أو للنظم السياسية القائمة فيها، بغض النظر عن البواعث الكامنة وراء حدوث هذا التحول.

وأما الاتجاه الإصلاحي فإنه وإن كان يسلم بأهمية الإرادة السياسية ودورها «الحاسم»فيما يكون عليه التنظيم الدولي العربي، إلا أنه لا يعول ـ كثيرا ـ على انتظار تحقيق التحول الجوهري في هذه الإرادة لإحداث التطوير المطلوب، بقدر ما تنطوي آراؤه على محاولة البدء في تحقيق الإصلاح المنشود في ضوء القدر «المتاح والمتيقن»من تلاقي الإرادات السياسية للدول العربية.

٣ـ مسألة انعدام البديل

ومن ناحية ثالثة ـ فإن الاتجاهات الفكرية الثلاثة تتميز في نظرتها للجامعة، ورؤيتها لكيفية تطويرها، بدرجة «معقولة» مما يعرف بوحدة أو تشابه «الفكرة الأساسية المسيطرة». فهذه الاتجاهات جميعها تجعل من الجامعة ـ إصلاحا وتطويرا ـ المقصد العام والغرض الأساسي من وراء المقترحات التي تطرحها في هذا الخصوص. ولا يوجد من الكتابات أو الآراء ما يذهب إلى القول بضرورة إيجاد بديل آخر للجامعة، وإنما يركز الجميع إما على الإبقاء على الجامعة بصورتها الحالية كحد أدنى للتضامن العربي، انتظارا لأي تحول أو تغير إيجابي في الإرادات السياسية للدول العربية، وإما تطوير الجامعة وإصلاحها بصورة «جذرية» ترقى إلى مستوى الروابط التي تجمع بين هذه الدول والتحديات التي تواجهها. ويمكن القول إن هذه النظرة «الأحادية» قائمة ومتحققة أيضا ـ وبالدرجة نفسها ـ لدى جمهرة الساسة وصناع القرار في الوطن العربي، حتى إن أفكارا أو مشروعات ـ مثل مشروع «دالاس»، الخاص بإقامة «نظام الشرق الأوسط» في النصف الأول من

الخمسينيات - لم تصادف قبولا في المنطقة، على الرغم من تأييد «القلة القليلة»من النظم العربية الحاكمة آنذاك للفكرة. ومع ذلك فقد شهد النظام العالمي والنظام العربي في الفترة الأخيرة مجموعة من التطورات من ناحية، المتمثل أهمها في تمتع الولايات المتحدة الأمريكية بوضع «القطب الواحد المسيطر على حركة النظام الدولي»، والتقاء الرغبة لدى أطراف الصراع العربي/الإسرائيلي على تسوية مشكلاته وقضاياه بالطرق السلمية من ناحية ثانية، مع تزايد حدة الانقسام العربي نتيجة حرب الخليج الثانية من ناحية ثالثة، فضلا عن ظهور الدعوة لدى أطراف عديدة على رأسها الولايات المتحدة لإقامة «نظام الشرق الأوسط» تنخرط فيه الأقطار العربية، فرادى ومجتمعة، مع باقي دول «منطقة الشرق الأوسط» من ناحية رابعة. كل هذه التطورات الموضوعية والهيكلية، وغيرها، قد واكبها أو ترتب عليها ظهور بعض الآراء والكتابات العربية - المحدودة والمتناثرة - بشأن النظر في مدى إمكان قيام «نظام الشرق الأوسط»في المنطقة، واقتراح السبل والبدائل التي يمكن للدول العربية أن تأخذها بعين الاعتبار فيما لو اتفق على إقامة مثل هذا النظام. ولا شك أن ظهور اتجاه من هذا القبيل - ولو كان محدودا وضعيفا، وبغض النظر عن دوافعه والأسباب الكامنة وراءه - إنما يخلق تحديا خطيرا وجوهريا أمام مستقبل تطور التنظيم الدولي العربي ممثلا في جامعة الدول العربية، بخاصة أن انفتاح نطاق العضوية في نظام من هذا القبيل ليشمل دولا غير عربية (تركيا - إيران - إسرائيل...) ينطوي على التعارض القيمي بينه وبين التنظيم الدولي العربي في صورته القائمة

ثانيا - فكر الطبقات الحاكمة

في مجال رصد ومتابعة ما يدور في أذهان صانعي السياسة العربية، لا بد من الاعتراف - بداية - بأن هؤلاء لا يملكون رفاهية الوقت التي نملكها، ولا رفاهية الاختيار بين البدائل أو التوفيق بينها كما نملك. هؤلاء في وضع المحاصر العاجز عن الفكاك من أسر حاضره وواقعه. فالمستقبل بالنسبة إليهم بعيد كل البعد، والبحث فيه جهد تنظيري، وتشتيت للطاقة المحدودة المتوافرة لديهم، والتطلع إليه يدخل في دوائر الأحلام أو الأوهام.

وعلى ذلك، لا يكفي أن نتحدث عن ظروف قطرية وإقليمية وعالمية، ثم نقول إن هذه الظروف تدفع المنطقة دفعا نحو إقامة نظام عربي «جديد»، أو نظام إقليمي بديل، أو بعثرة قطرية شاملة، بل يجب أن نرصد ونتابع ما يقوله ويفعله صانعو السياسة العرب. فهؤلاء هم الذين أضعفوا النظام العربي بقرارات أو ممارسات، وهم الذين يتخذون القرارات بناء على إدراكهم الظروف المحيطة بهم، وبناء على مدى اقتناعهم أو استسلامهم لمحتوى النفوذ الأجنبي، وهم الذين يقررون الآن، في شؤون الحاضر، ما سوف ينعكس حتما على مستقبل النظام العربي.

ومن الممكن القول إن الطبقات الحاكمة لا تنقصها المعلومات المتوافرة للمفكرين، ولا ينقصها التحليل، سواء تحليل المثقفين والمفكرين العرب، أو التحليل كامل الصناعة الذي يرد إليها من أجهزة التحليل والدول الكبرى ومؤسساتها. وهذه الطبقات قد ترى ما يراه المفكرون والباحثون، ويحتمل أن يكون لديها الإدراك نفسه، بيد أن الاختلاف بين هذه الطبقات وتلك حين يتعلق الأمر بالقرار السياسي، إذ تتدخل في هذه اللحظة اعتبارات ليس بالإمكان أن يدركها غير صانع القرار، اعتبارات تتعلق بنظام الحكم واستقراره في الأجل القصير جدا، واعتبارات شخصية للغاية كعلاقاته بغيره من الحكام، واعتبارات مصالح مادية وأمنية متعددة.

واستنادا إلى ما تقدم بشأن طبيعة التركيب الاجتماعي للطبقات العربية الحاكمة ـ التى تنعكس بالضرورة على توجهاتها وسياساتها وقراراتها، وبالتالي على محاولة فهم ما يدور في أذهان صانعي السياسة العربية ـ قد يكون من المفيد إجراء مقارنة بين فكر الآباء المؤسسين للنظام العربي وممارساتهم في الأربعينيات، وفكر الطبقات الحاكمة وممارساتهم في أيامنا هذه، وذلك في إطار محاولة استشراف مستقبل الجامعة ومستقبل النظام العربي [١٥٢].

في الحال الأولى، كانت القومية العربية هي التيار الرئيسي، فاستجابت له النخبة الحاكمة، ونشأ النظام العربي واستفادت منه، إذ استثمرته لبناء شرعيتها التي كانت في أشد الحاجة إليها لبناء الدولة. وفي الوقت نفسه سارعت إلى تقييده من خلال قواعد ومبادئ ضمنتها ميثاق جامعة الدول العربية، وحاولت ترسيخها قواعد سلوك في النظام العربي.

وفي الحال الثانية، الراهنة، هناك تيارات أخرى على الساحة العربية، تبدو أقوى من التيار القومي، تعمل ضد شرعية الطبقات الحاكمة واستقرارها، وبعضها، إن لم يكن أكثرها، يهدد ما تحقق على صعيد بناء الدولة. ومعنى ذلك، أن النظام العربي ـ تحت الضربات المتلاحقة التي وجهت إليه ـ لم يعد مؤهلا للتعامل مع هذه التيارات، ولا مع تطورات أخرى أحدثت تغييرات جذرية في الأوضاع التي نشأ في ظلها ذلك النظام، إذ لا يوجد في الساحة العربية تيار رئيسي من الممكن أن يكون ذا فائدة عملية للطبقات الحاكمة تستند إليه في مواجهاتها المتعددة مع مختلف أزماتها القطرية. كذلك تغيرت أمور كثيرة لعبت أدوارا مساعدة في نشأة النظام العربي، وهي الآن تلعب أدوارا مختلفة تماما.. ولنأخذ مثالين للتوضيح والمقارنة.

١ـ الدولة الأعظم... في عالم متغير

في المرحلة السابقة على تشكيل النظام العربي كانت الدولة الأعظم، في الإدراك الرسمي العربي، هي بريطانيا. أما الولايات المتحدة فكانت على «عظمتها» خارج القدرة العربية على استيعاب مكانتها الناشئة. لقد أيدت الدولة الأعظم ـ أي بريطانيا ـ مساعي العرب للتميز من غيرهم في شكل نظام إقليمي، وقدرت مخاوف الطبقات الحاكمة العربية إزاء التيار القومي المتصاعد. وكانت هي الأكثر خبرة في شؤون العرب وسلوكياتهم ونزعاتهم. أما الولايات المتحدة فكانت منذ البداية ضد هذا التكتل المتميز العربي الهوية. وانتصرت بريطانيا التي كانت تعرف حق المعرفة خطورة تحدّي التيار القومي المتحالف في ذلك الوقت تحالفا عضويا مع كل حركات الاستقلال والتحرر في المنطقة.

إن الوضع مختلف الآن، فالدولة الأعظم من وجهة نظر عربية هي الولايات المتحدة. هذه الدولة لم تؤيد يوما ما فكرة التميز عربيا في شكل وحدة أو تكتل أو نظام إقليمي، وفي رأيها ـ على ما يبدو ـ أن النظام العربي سقط ولن ينهض مرة أخرى. لكن الولايات المتحدة الآن ـ كما كانت بريطانيا في الأربعينيات ـ تحاول أن تعتمد على حلّ نابع من المنطقة، يخفف من الضغوط العقائدية والسياسية على الطبقات الحاكمة. إن هذه الضغوط أشد تعقيدا من الضغوط التي تعرّض لها الآباء المؤسسون، فكلها ضغوط تهدف أو

تنادي بإعادة بناء الدولة على أسس جديدة، أسس دينية، أو أسس ديمقراطية، أو أسس اقتصادية، أو أسس مدنية ومؤسسية أكثر تنوعا. وفي أقطار عربية متعددة توجد كل هذه الضغوط في آن واحد. إن الدولة النووية لم تكن هدفا قوميا جماهيريا في الثلاثينيات والأربعينيات، بل كانت أحد الأهداف الوسيطة نحو تحقيق هدف أكبر. لكن إصلاح الدولة النووية أو إعادة بنائها، يبدو الآن الهدف الأول بالنسبة إلى قطاعات مهمة في الأقطار العربية. وكون البديل عن النظام العربي غير جاهز، أصبح الاعتماد المباشر على الدولة الأعظم «هو الحل» لمواجهة الضغوط، إلى حين العثور على البديل أو الأسلوب المناسب.

وفضلا عن ذلك، فإن طبيعة الضغوط ذاتها مختلفة عن ضغوط الأربعينيات؛ فخلال مرحلة نشأة النظام العربي كانت الضغوط متجمعة في اتجاه واحد، حتى إن تعددت أو تنوعت. كان الاتجاه نحو الاستقلال وطرد الاستعمار والتخلص من التبعية والتجزئة. وفي معظم الحالات ـ وليس كلها ـ كان التيار القومي جامعا لكل أو أغلب هذه الضغوط، بمعنى آخر، كانت الضغوط في مجملها متجانسة أو متكاملة وغير متناقضة. لذلك تمكنت الطبقات الحاكمة من استيعابها، وتمكنت ـ بغير معارضة شديدة من الدولة الأعظم ـ من إقامة نظام عربي. إن الضغوط متنوعة الآن أيضا، لكنه التنوع الذي يحمل تناقضات شديدة، وبعض الضغوط، وربما أثرها يتسم بحال أو وصف الأزمة.

تكاد الدولة القطرية تشبه مريضا تصلب الكثير من شرايينه، ولايزال شابا في مقتبل العمر؛ ضغوط للانفتاح الثقافي والحضاري والعلمي، مع ضغوط مماثلة للانكفاء الثقافي والحضاري، وضغوط رافضة للانفتاح والانكفاء على حد سواء وداعية إلى العودة إلى السلف. ضغوط عابرة للحدود السياسية، وضغوط صانعة حدودا اجتماعية وطائفية ودينية. ضغوط داخلية تحث الدولة على أن تقوى لتحميها، وضغوط خارجية وداخلية تطالب الدولة بأن تضعف، ثم هناك ضغط الشعور بالعجز وعدم الأمان وفقدان الثقة. كذلك فإن الوطن العربي ـ نتيجة لكل ما سبق، وبعد أن أخذ يضيع فكرته الواحدة الجامعة، وقضيته الواحدة الجامعة، والدور الواحد الجامع لإدارة حركته ـ يواجه خطر «اختفاء العدو»، بمعنى من المعاني. ومن المعلوم أن اختفاء العدو ـ

حتى بالنسبة إلى القوة الأعظم - يحدث من خلل التوازن أحيانا، أكثر مما يحدثه تخلّي الحليف. ولا شك في أن ذلك سيعمل على «إعادة توجيه» حركة الضغوط، فضلا عما يولده من ضغوط جديدة. هذه الضغوط، وغيرها كثير، لا يمكنها أن تحظى جميعا في آن واحد باستجابة جماهيرية إقليمية، سواء قومية أو غير قومية، لأنها لا يمكنها أن تصب في اتجاه واحد. ومن المتصور أنه من غير المقبول دوليا أن تصب في اتجاه قومي، وبالتالي من الصعب الآن تأسيس نظام عربي جديد، يكون الغرض منه مواجهة هذه الضغوط. لذلك تتجه الأفكار والممارسات إلى بدائل أخرى، ويبقى البديل المعمول به حاليا هو بديل العلاقة النووية المباشرة بين الدول القطرية والدولة الأعظم.

ويضاعف من خطورة هذا البديل أن الولايات المتحدة أصبحت - واقعيا - عضوا فاعلا رئيسيا وموجها، وإن كان غير رسمي، في النظام العربي، فقد سبقت الإشارة إلى أن العلاقات العربية - العربية تتأثر إلى حد كبير بعلاقات بعض الدول العربية بالخارج؛ حيث لا يزال «نمط الإملاء - الإذعان» هو القاعدة المعتمدة من قبل دول كبرى على بعض الدول العربية، وحيث لا تزال المصالحة العربية - العربية ممنوعة بقرار خارجي، أمريكي - صهيوني بالأساس.

وإذا كان التأثير الخارجي على العلاقات بين العرب موضع تكهنات البعض، أو استنتاجات البعض الآخر، فإن ما تواتر من تصريحات على لسان كبار المسؤولين العرب أنفسهم، فضلا عن الأمريكيين والإسرائيليين خلال عام واحد (١٩٩٩) على سبيل المثال - يحسم الجدل حول هذا الأمر، بل ويثير الكثير من الاستغراب والاستهجان، ولنتابع بعض هذه التصريحات الرسمية:

أ - فقد اتهم الأمين العام لجامعة الدول العربية جهات خارجية، بممارسة ضغوط لمنع عقد أي قمة عربية في الوقت الحاضر. وقال ان هناك ضغوطا خارجية تحول دون عقد القمة العربية، موضحا أنه إذا كانت هناك دولة عربية تتصور أنها ستحل مشاكلها بنفسها «فهذا أمر مستحيل»، معتبرا أن الظروف الراهنة تتطلب بالفعل عقد قمة عربية، كما تساءل «إذا لم تعقد قمة عربية في هذه الظروف فمتى تعقد!» [١٥٣].

ب - كذلك انتقد الأمين العام للجامعة تصريحات المتحدث باسم وزارة الخارجية الأمريكية، حول إقامة علاقات دبلوماسية بين موريتانيا وإسرائيل وموقف الجامعة العربية منها، وما قاله عن أن هناك فرقا بين الأمانة العامة

للجامعة والدول العربية. وقال الأمين العام: إن هذا الكلام لا يهمنا في كثير ولا قليل، ولا يعبر عن وجهة نظر تؤخذ مأخذ الجد. وتساءل ـ عقب لقائه مع السفير الأمريكي بالقاهرة ـ : «من أين جاء المتحدث باسم الخارجية الأمريكية بهذه التفرقة؟ وقال: إنني أعبر عن الجامعة العربية وعن الرأي العام العربي، ولم يحدث أن تلقيت من أي دولة عربية مراجعة حول تصريحاتي الأخيرة بشأن إقامة علاقات دبلوماسية بين موريتانيا وإسرائيل وأنها جاءت في توقيت غير مناسب» [١٥٤].

ج ـ أعلن وزير الإعلام لدولة الإمارات العربية المتحدة (الشيخ عبد الله بن زايد) أنه «منذ ثلاث سنوات والبعض يتحدث عن الإعداد الجيد لقمة المصالحة العربية. لقد أصبحت هذه الحجة أسطوانة مشروخة. ويبدو أن هناك من ينتظر موافقة أمريكية وإسرائيلية وأوروبية وتركية وإيرانية لعقد القمة. لذا أستبعد عقدها ما دامت لا توجد رغبة لدى البعض، ويقوم بوضع العراقيل والحجج».

وجاءت هذه الانتقادات بمثابة رد فعل من عبد الله بن زايد حيال موقف الدول العربية من المعرض الإسرائيلي الذي أقيم في «وولت ديزني»، ورفضها اتخاذ موقف لمقاطعة الشركة الأمريكية المنظمة لهذا المعرض [١٥٥].

د ـ تعمدت وزيرة الخارجية الأمريكية استبعاد المبادرة المصرية ـ الليبية لحل مشكلة السودان، بل واستنكارها علنيا، وأعطت لنفسها الحق في إملاء وجهة نظر أمريكية ترى الاكتفاء بمبادرة «إيجاد» الأفريقية، مؤكدة بذلك دعم الولايات المتحدة للاتجاهات الانفصالية، وضاربة عرض الحائط بكل ما تفرضه التزامات «الصداقة والعلاقات المتميزة» التي لا تكف الأطراف المصرية والأمريكية عن ترددها، بل وتعاملت مع المشكلة السودانية بطريقة تحكمية، دون مراعاة مواقف الأطراف السودانية نفسها، وطبيعة المصالح المصرية ـ السودانية المشتركة.

إن رفض المبادرة المصرية ـ الليبية [١٥٦] لا يعني غير العمل على تفجير الصراع في الجنوب للقضاء على الدولة السودانية. وهو ما يبدو أن «أولبرايت» سعت إلى دعمه في أثناء لقائها بالزعيم الجنوبي «جون جارانج» في نيروبي بعد أن دقت طبول الحرب، وقدمت وعودا بمساعدات بالمال والسلاح. ويبدو أن دخول ليبيا طرفا في المبادرة مع مصر، يثير سخط الولايات المتحدة التي تنتهج إزاء القرن الأفريقي استراتيجية هيمنة شاملة [١٥٧].

هـ ـ إن وزير الدفاع الأمريكي لا ينفك يدلي خلال جولته الخليجية بتصريحات «ملزمة» لمضيفيه العرب حول القضية العراقية، مما اضطر أحد المسؤولين المصريين إلى توضيح موقف مصر الداعي إلى إلغاء العقوبات المفروضة على العراق، وعلى نحو اعتبره كثير من المراقبين ردا صريحا على تصريحات الوزير الأمريكي.

و ـ أعلن وزير خارجية اسرائيل بكل صراحة أن مصر، وهي أول دولة عربية توقع «معاهدة سلام» مع إسرائيل، تسعى لعرقلة تطور علاقة تل أبيب بالعديد من الدول في المنطقة.

أما آن لنا أن نضع حدا لهذا الانكشاف العربي أمام تدخل الخارج، واستهتاره، واستفزازه؟

٢ـ دول الجوار... الأصلاء والدخلاء

من الملاحظ أنه قبل نشأة النظام العربي وخلاله لم تواجه الطبقات الحاكمة مشكلة ما بالنسبة إلى هذا الموضوع، إذ تكفلت به حينذاك الظروف الإقليمية والدولية. كانت تركيا قد أولت ظهرها للعرب وتطلعت نحو أوروبا. وكانت إيران مهمومة ومشغولة بمشكلة الاستقلال ومواجهة الخطر الشيوعي. كان التميّز العربي ممكنا. وكان الحنين إلى الخلافة الإسلامية في انحسار، وكان الهمّ الصهيوني في فلسطين كافيا لدعم التميز والرغبة في تحقيقه وتجسيده في شكل نظام عربي.

إن الوضع الآن مختلف، فكل دول الجوار الرئيسية ـ الأصلاء (تركيا وإيران) والدخلاء (إسرائيل) ـ من دون استثناء صارت فاعلة في النظام العربي، وانفرطت الطبقات الحاكمة إزاء هذه المسألة. بعضهم تعامل بالعنف مع دولة أو أكثر من دول الجوار، فدفعها بهذا العنف إلى اختراق النظام العربي. والبعض الآخر تعامل بالتحالف، فجذبها إلى شبكة التفاعلات العربية. وفي الوقت نفسه كانت كل دول الجوار الرئيسية ساعية بنفسها، من دون دعوة تحالف أو دعوة إلى القتال، لاختراق هذا النظام، إذ اكتشفت جميعها أن هناك فراغا يبحث عمن يملأه، وثروات تبحث عمن يبددها أو يستثمرها، وطبقات حاكمة متوترة ومتصارعة، ويهدد بعضها دول الجوار بتصرفاته وإضعافه الأمن القومي.

هنا أيضا نحن في موقف لا يسمح بتأسيس نظام إقليمي جديد متميز عربيا. فحدود النظام مع دول الجوار صارت شبه مفتوحة. هناك حصار عسكري مفروض على العرب فقط؛ العراق كدولة شرقية مدمرة؛ الخليج غير مؤمن سياسيا أو اجتماعيا أكثر من أي وقت مضى؛ سوريا مشتتة قواتها العسكرية، الدول العربية كلها ـ أو معظمها ـ مسيّرة في اتجاه الصلح والتطبيع، أو الصراع، إن ترددت أو تراجعت مع دولة الجوار الدخيلة الثالثة. هذا الوضع الإقليمي الجديد، يزيد فرص إنشاء نظام إقليمي جديد واحتمالاته أكثر اتساعا، أو أكثر تنوعا من النظام العربي، ويزيد فرص التفتيت واحتمالاته، أي نظم أقل اتساعا من النظام العربي، ولكن أكثر تنوعا.

لذلك، ولأسباب متعددة، قد يكون من الأفضل ألا تحاول الطبقات الحاكمة تأسيس نظام عربي جديد، فالاحتمال الأكثر أن يأتي هذا النظام الجديد مناسبا لتحولات دولية وغير مناسب للمصالح وللأهداف العربية طويلة الأمد، حتى تعود «الإرادة الغائبة»، فتصلح أو تصحح النظام العربي القائم على الأقل، لكن حتى هذا الأمل المتواضع لا يبدو أنه سيتحقق قريبا.

ثالثا ـ بدائل الجامعة: الاختيار الأصيل... والبدائل الناقصة والدخيلة

سبقت الإشارة إلى أن الأمة العربية طوال نصف القرن الماضي، على الأقل، كانت تعيش في إطار «فكرة واحدة جامعة»، وهي فكرة «القومية العربية»، التي وجدت لنفسها تجسيدا حيا، في مناخ الفوران الوطني والقومي الذي أعقب الحرب العالمية الثانية، وذلك في إطار جامعة الدول العربية. ولا شك في أن هذه الفكرة الواحدة الجامعة لم تكن اختراعا توصل إليه ساسة طامعون في الزعامة، أو مفكرون شاردون في الخيال، وإنما هذه «الفكرة» ـ أي وحدة الأمة ـ هي حقيقة لغة واحدة، وثقافة واحدة، وتاريخ واحد، واتصال جغرافي لا يعرف الحدود السياسية، مهما كانت وقائع التجزئة. وربما كانت «الفكرة» ما زالت مشروعا، وربما كانت أكثر، لكن «الفكرة» كانت حقيقية وكانت أصيلة، وكانت حية، ويصعب جدا أن تموت أو تختفي، كما يتصور البعض أو يتمنى، والسبب أنها فكرة تقوم على أساس حقيقي.

وانطلاقا من هذه الحقيقة فإن النظام العربي ينفرد عن غيره من النظم الإقليمية الأخرى بهذه الخاصة الفكرية الأساسية، التي تتمثل في القومية العربية، والتي تتبلور في تيار فكري من ناحية، وفي حركة سياسية من ناحية أخرى. ومن ثم، وفي إطار العلاقة المؤكدة بين النظام العربي والجامعة، باعتبار أن كليهما يقوم على الأساس الحقيقي ذاته، فإن الجامعة مثلت اختيارا أصيلا من نواح ثلاث:

أولاها: إن فكرة الجامعة تعبر عن هوية حقيقية لها أصولها الجغرافية والتاريخية، ومقوماتها الثقافية والحضارية والبشرية، ومقتضياتها الواقعية وبخاصة من منظوري الأمن والتنمية.

وثانيتها: أن نشأة الجامعة ترتبط ارتباطا موضوعيا بتطلعات «الرأي العام»، كما تنص على ذلك ديباجة الميثاق، ولا شك في أن مثل هذا النص لم يأت على سبيل المزايدة!

وثالثتها: أن مسيرة الجامعة ارتبطت بالضرورة بمبدأ الشرعية القومية، وأساس ذلك أن منطق النظام العربي، أو الدعوة القومية التي يقوم عليها، أفرز قواعد للسلوك السياسي العربي، وفي مقدمتها مبدأ الشرعية القومية، الذي يشكل قيدا وحدّا، وأحيانا سدا، أمام اختيارات مجموعات النخبة الحاكمة.

ومن ثم فإن قيام الجامعة جاء اختيارا أصيلا - حتى إذا كان عنصر «الاضطرار» لعب دورا في هذا الاختيار - حيث سبقت الإشارة إلى أن إنشاء الجامعة جاء محصلة للصراع بين الإرادات الثلاث: القطرية والقومية والدولية. كذلك فإن عنصر الاستمرار أيضا يؤكد مدى جدارة هذا الاختيار، ومدى أصالته، وبالتالي مدى شرعيته، فضلا عن مدى استناده إلى أساس حقيقي، على العكس من غيره من البدائل الناقصة والدخيلة.

١ - صراع البدائل

إن ثمانية وخمسين عاما، هي عمر الجامعة، قد مرت حتى الآن، وهي تؤكد أن بقاء الجامعة وفعاليتها وكفاءتها ارتبطت بتوافر عدد من العوامل تكاد ترقى إلى مرتبة الثوابت. أول هذه العوامل عدم وجود بديل للجامعة، وتحت هذا العنوان تأتي أمور كثيرة؛ فالجامعة نشأت لأن إرادة القوى المهيمنة على المنطقة تواكبت مع إرادة النخب السياسية الحاكمة في الأقطار العربية -

كما تواكبت مع رغبة شعبية ورأي عام - على إنشاء منظمة إقليمية عربية، بمعنى آخر توافرت إرادة عربية بمباركة أجنبية، أو العكس، لإنشاء الجامعة باعتبارها أفضل البدائل المتاحة، ضمن البيئة السياسية الإقليمية والدولية، لضمان استقلال الدول العربية، وتحقيق حد معقول من التعاون بينها، يؤدي إلى استقرار سياسي في المنطقة، بما في ذلك «الاستجابة إلى الرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية» - حسب نص ديباجة الميثاق - دون تحقيق تطلعاته وآماله بطريقة كاملة... أي احتواء ضغوط هذا الرأي العربي العام.

ومنذ الإنشاء لم يوجد بديل آخر؛ فقد طرح ما يشبه البديل في أثناء الترويج لكل من حلف بغداد والمؤتمر الإسلامي، ولكن لم تقبل بأي منهما الدول العربية بديلا مناسبا. اختلفت أسباب عدم القبول، ولكن ظل السبب الرئيسي هو أن الجامعة أكثر الأطر قبولا، سواء من الناحية السياسية أو المادية، بينما البدائل الأخرى التي طرحت كانت إما ناقصة من الناحية العربية، أو مكلفة سياسيا بسبب المشاعر القومية والثقافية السائدة، أو مكلفة اقتصاديا بسبب الالتزامات المترتبة على بديل معظم مقوماته أمنية، أو بديل معظم أطرافه بالغة الفقر. أو أن البديل لا يحظى بموافقة جماعية من الدول القائدة في النظام الدولي [١٥٨].

وعلى صعيد آخر، إذا كانت الجامعة قد أثبتت قدرتها على الاستمرار، فقد وسعها أيضا تطويع بعض أزماتها لتطوير مزيد من آليات العمل العربي المشترك. بل يمكن أن عددا من أهم الإنجازات العربية، على الصعيدين السياسي والاقتصادي، قد شهد مولده في قمة لحظات التشرذم العربي وما أكثرها. فمن داخل محنة السبعينيات، التي ترتبت على عزل مصر ونقل مقر الجامعة، أنجز العرب مشروعا للسلام كبديل لاتفاقيات كامب ديفيد، جسدته مقررات قمة فاس عام ١٩٨٢، كما توصلوا إلى وضع أول استراتيجية للتنمية الاقتصادية الشاملة في قمة عمان عام ١٩٨٠. وفي خضم إعصار الخليج كانت الجامعة هي القشة التي تعلق بها النظام العربي، في وقت غدا فيه مجرد وجوده نوعا من الإنجاز. ولا شك في أن إطلاق تعبير «الإنجاز» على هذه الأعمال يدل في حد ذاته على مدى التدهور الذي أصاب الفكر القومي. فمقررات قمة فاس لم تكن سوى استطراد لمحنة السبعينيات، وقمة عمان لم ينفذ من قراراتها قرار واحد، ولم ير من خطتها مشروع واحد [١٥٩].

وإلى ذلك، فالجامعة رمز لنظامها. هي رمز لذلك المعنى المعنوي الذي يفرض قيودا أخلاقية وسياسية معينة على السياسات الخارجية للدول الأعضاء. وهي رمز أيضا بالمعنى المادي الذي يجعل منها مندوبا عن العرب في ما يديرون من حوارات مع قارات العالم، وسفيرا لهم في كل ما يمثلون فيه من المحافل والمنظمات الدولية. وتمثل ذلك لفترة في الحوار العربي الأوروبي، والتعاون العربي الأفريقي، ولكن سرعان ما تهدد هذا الدور بسبب قيام الوحدات الفرعية للنظام العربي بتدشين حواراتها الخاصة بها سواء بالنسبة لمجلس التعاون الخليجي أو للمجموعة المغاربية.

وللجامعة نصيب في دعم جهود التحرر وإعانة الدول العربية على نيل استقلالها. يشهد بذلك اتساع قاعدة عضوية الجامعة بما يوازي ثلاثة أمثال نظيرتها عند النشأة.

والجامعة غير بعيدة عن بؤر التوتر في المنطقة، ولا عن حروب العرب ونزاعاتهم الأهلية والحدودية سواء فيما بينهم، أو مع العالم الخارجي، وإن كان إسهامها في هذا الشأن أقرب إلى احتواء النزاع وتجميده منه إلى تسويته. وهي في كل الأحوال تهيئ إطارا إقليميا بالغ المرونة، يتداول فيه العرب ويتساومون، ويحتكمون إليه ويختصمون، ويتوصلون أحيانا إلى نقطة توازن هي من الأهمية بمكان لنظام يختلف أطرافه بشدة على مستوى الإمكانات.

تلك بعض عناصر الدور الإقليمي للجامعة، تباشره باقتدار حينا وعلى استحياء حينا آخر، وهي في الحالين تعكس تقلب الحال السياسية للتفاعلات العربية من نقيض إلى نقيض، مثلما تعكس أيضا مكامن الضعف والقوة في تنظيمها بوصفه أحد أشخاص القانون الدولي. بقول آخر: ليس من الصحيح أن العلاقة بين الجامعة والنظام العربي هي علاقة أحادية الاتجاه؛ تتحول بمقتضاها قرارات الجامعة وتحركاتها إلى مجرد ردود أفعال على شكل العلاقات العربية ـ العربية وطبيعتها، لكن الصحيح هو أن الجامعة طرف أصيل من أطراف النظام تتفاعل معه بالتأثير والتأثر. هي تتأثر بما تخضع له من ضغوط في اتجاه أو آخر، في أثناء محاولاتها التوفيق بين موجبات العقيدة القومية ونوازع السيادة الوطنية. وهي تؤثر لأنها بنجاحاتها واخفاقاتها تحدد سقف العمل العربي المشترك مثلما تؤثر في درجة فعاليته [١٦٠].

٢ ـ بديل المستقبل

كذلك ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن النظام العربي ذاته ـ والجامعة جزء منه بصفتها مؤسسته الكبرى ـ دخل خلال العقود الثلاثة الأخيرة مرحلة من أهم مراحل تطوره بسبب عدد من العوامل الداخلية والإقليمية، وأيضا بسبب المرحلة الانتقالية الخطيرة التي يمر فيها النظام العالمي.

ومع ذلك فإن مدلول «درس التاريخ» يكشف أن الجامعة قد اكتسبت، بحكم الخبرة والممارسة، قدرة تمكنها من الصمود في المرحلة القادمة، بل وتطوير ذاتها دون ما حاجة ماسة إلى التعرض للميثاق بالتعديل في الظروف الراهنة. ويمكن القول إنه على الرغم من وجود تهديد حقيقي للجامعة ـ إذا ما قرر عدد كبير من الدول العربية الانضمام إلى مؤسسة إقليمية تضم دولا غير عربية، أو الاندماج في نظام أوسع من النظام العربي، دون تنسيق عربي أو تصور مسبق عن علاقة الجامعة بالتنظيمات المزمع إقامتها ـ فإن الجامعة قادرة على التكيف بسرعة مع أي تطور من هذه التطورات المحتملة. يزيد من هذه القدرة أن الدول العربية لم تجد ـ وفي الغالب لن تجد ـ في أي منظمة إقليمية أخرى البديل الكافي والمناسب الذي يغنيها عن مميزات عضويتها في الجامعة [١٦١].

ومن ناحية أخرى، فإن مسألة البديل ـ الأصيل... والناقص... والدخيل ـ تمتد أيضا إلى استشراف المستقبل، في ضوء درس التاريخ ودلالاته. فإذا كانت السياسة العربية في حال سيولة، مثلها في ذلك مثل السياسات الدولية عموما، فإن الأخطار والتحديات التي تهدد الوجود العربي الجماعي، وبخاصة الجامعة، تفرض على العقل السياسي العربي ـ وإن كان في اللحظة الراهنة مشدودا إلى أحداث وتطورات متلاحقة تملى عليه مواقف وقتية ـ أن يكون مدركا في نهاية الأمر لحقيقة أن استمرار الجامعة فاعلة سوف يقي الدول العربية من مخاطر الذوبان في هويات أكبر من الهوية العربية، ومن مخاطر التفتت إلى هويات ثانوية ومنها التقسيم والتفتيت.

ومن هنا أهمية الدور الذي تمارسه التحديات الداخلية والخارجية في هذا السياق؛ إذ منذ نشأة الجامعة شعرت الدول العربية الأعضاء فيها بضخامة تحديات الأمن والتنمية وجهود بناء الدولة الحديثة. وشعرت، في الوقت نفسه، بحجم التحدي الصهيوني. هذا الشعور كان كافيا لأن يولد رغبة

ولو شكلية في استمرار التضامن العربي في إطار منظمة إقليمية. كذلك كانت الجامعة تمثل رصيدا مهما ـ حتى عندما كان يتضاءل نفوذها وينخفض أداؤها ـ استخدمته الدول العربية حديثة الاستقلال في خلق مكانة دولية وتثبيت دعائم الاستقلال، وفي تقوية مراكزها التفاوضية تجاه العالم الخارجي، واستمرت إلى يومنا هذا تستخدمه وإن بطريقة انتقائية [١٦٢].

فإلى جانب التحديات الأساسية التي تفرضها المنظومة الرأسمالية العالمية، وفي ارتباط وثيق معها، هناك على الساحة السياسية والاقتصادية مشروع لبناء «نظام الشرق أوسط». صحيح أنه لا يختلف كثيرا من حيث المضمون عن مشروعات قدمت من قبل وفشلت، ولكنه صحيح أيضا أن ظروفا متعددة تغيرت؛ منها الحال القومية، إذ انتابها انكسار وانحسار. وأدى ذلك إلى تخفيف الضغط السياسي من جانب الجماهير والنخب السياسية غير الحاكمة، الذي كان يُمكن أن يقف عائقا يحول دون قيام نظام غير عربي في المنطقة العربية. ومنها أيضا مواقف الدول الكبرى القائدة في النظام العالمي، التي تحبذ الآن تنظيما جديدا للتعاون بين دول المنطقة، يمكن أن يكون عربيا ولكن على أن يكون مرتبطا بتنظيم أعلى أو أوسع يضم دولا أخرى غير عربية. إذ إن الاتفاقيات الأمنية والاقتصادية والسياسية التي تجري مناقشة أسسها والتفاوض بشأنها ستشمل في الأساس دولا عربية مع دول إقليمية كإسرائيل وتركيا. ولا يتوقع أحد أن تقبل الأطراف غير العربية في هذه الاتفاقيات أن تخضع اتفاقياتها الإقليمية أو الثنائية مع الدول العربية لالتزامات تعاقدية عربية ينص عليها ميثاق الجامعة، أو أن تكون للمعاهدات العربية أولوية عليها.

كذلك فقد تغيرت الظروف الإقليمية أيضا. حيث تبرز الآن ثلاث دول إقليمية غير عربية تعمل ليكون لها دور فاعل في شؤون الدول العربية. ولا يجمع هذه الدول سوى هذه الرغبة وتجاربها مع الجامعة. هذه الدول الثلاث، بدون استثناء، تعرضت مصالحها أو طموحاتها أو أطماعها للضرر بسبب وجود الجامعة. فالجامعة كانت تجمع الدول الأعضاء وتنسق بينها لمواجهة إسرائيل وتركيا وإيران. وسجل الجامعة حافل بالقرارات والبيانات والمواقف التي تسعى إلى بلورة موقف عربي مشترك تجاه دولة أو أخرى من هذه الدول. والواقع يشير إلى أن هذه الدول ـ بسبب التطورات التي لحقت

بالنظام العربي والجامعة ـ قد حققت اختراقات عدة في الساحة العربية، وأنها ستحاول قدر استطاعتها منع الجامعة من العودة إلى التأثير في السياسات المنفردة للدول العربية

ومن هذا المنطلق يطرح السؤال المحوري الآتي: هل يوجد في التطورات العربية والإقليمية والعالمية الراهنة ما يهدد كيان واستمرار جامعة الدول العربية؟ الإجابة عن هذا السؤال لا يجوز أن تأخذ شكل التنبؤ، بل يجب أن تعتمد على الأسلوب العلمي في استشراف المستقبل السياسي، ولذلك يجب أن تظل الإجابة مشروطة بعدد من المتطلبات والشروط، فالجامعة قد تكون مهددة بالانهيار إذا استمرت الانقسامات العربية الراهنة، وإذا شاركت الدول العربية فرادى وبدون تنسيق فعال في المحادثات متعددة الأطراف، أي في مساعي بناء «نظام الشرق الأوسط»، وإذا تواصل جمود الأمانة العامة للجامعة، وإذا استمر إحجامها عن التقدم بمبادرات جريئة وغير تقليدية، وإذا استمرت الثقة ضعيفة أو معدومة بين الدول العربية ذات النفوذ والتأثير. والجامعة، إذا توافرت هذه الشروط مجتمعة، أو إذا توافر أغلبها، فالأمر الأكثر احتمالا هو أن تبقى الجامعة معطلة فعليا، ولكن تبقى قائمة شكلا لفترة من الزمن، أو أن يبدأ انهيارها بانسحاب دولة بعد أخرى، أو تجمع إقليمي بعد آخر.

٣ ـ ما العمل؟

مع كل ما تقدم؛ يظل الأمل قائما في أن تحاول الدول العربية المحافظة على جامعة الدول العربية، ويستند هذا الأمل إلى خبرة الجامعة في نصف قرن. فالدول العربية تحتاج إلى الجامعة، حتى ولو كانت غير فاعلة وغير موثوق بها، لأن أغلب هذه الدول ما زالت، في حقيقة الأمر، أضعف من أن تجازف وتقرر دخول عرين السياسة الدولية منفردة، ولأن معظم هذه الدول ـ وربما جميعها ـ مهددة الآن في هويتها، وتماسكها الاجتماعي، وبعضها مهدد في كيانه [١٦٣]. يؤكد ذلك مجموعة من المبررات [١٦٤]:

أولها: أنه في ظل أي بديل آخر ستكون الهوية العربية في خطر. وإذا كانت بعض القوى أو التيارات أو الآراء لم تعد تعطي الهوية العربية أهمية، إلا أنه يمكن القول إن معظم العرب لا بديل لهم عن هذه الهوية لسبب في

منتهى البساطة، أن الأتراك والإسرائيليين والإيرانيين لن يقبلوا منح العرب هوياتهم. الكويتي لن يستطيع ـ حتى إن أراد ـ أن يكون إيرانيا، وتركيا لن تقبل أن يكون السوريون أتراكا، واليهود ـ كما نعرف ـ لن يقبلوا أن يصبح العرب يهودا.

وثانيها: أنه في ظل أي نظام بديل، ستصبح الهوامش العربية ـ أي كل الأقطار الواقعة حاليا على حدود النظام العربي مع بيئته الإقليمية ـ كلها في خطر وهو خطر من نوعين: النوع الأول: هناك أقطار مهددة بالابتلاع أو الذوبان التدريجي في أقطار جوار، إما بالهجرة أو بالهيمنة المطلقة، والنوع الثاني: هناك أقطار ستكون مهددة بالانفجار الداخلي بسبب اضطراب الهويات وضغوط دول الجوار على أقلياتها الطائفية والعرقية والسياسية.

وثالثها: أن كل أنماط الشرعية العربية ستصبح في خطر، ولا مبالغة في هذا الأمر، لأن المنطقة تشهد الآن مقدمات هذا الخطر، إذ لا يخفى أن شرعية أي نظام حكم في المنطقة العربية ما زالت تستند إلى أسس دينية أو تاريخية أو قومية. هذه الأسس ما زالت بعيدة جدا عن أي نظام إقليمي يعتمد أسسا من نوع آخر.

ورابعها: أن «نظام الشرق الأوسط» المقترح سيكون نظاما حافلا ومزدحما بالتناقضات وأخطرها التناقضات الثقافية والحضارية. لا داعي هنا للمقارنة بين ثقافة اليمن أو السودان وثقافة تركيا. ولكن تكفي الإشارة إلى تناقض العقائد بين تركيا وإيران، أو بين إيران وإسرائيل.

ويضاف إلى ذلك أنه إذا قام «نظام الشرق الأوسط» ـ في غياب الفكرة العربية ـ فستكون خريطة النظام الأيديولوجية على النحو الآتي:

أ ـ أقطار عربية متناثرة بلا فكرة تجمع بينها، وكل منها فاقد القدرة على توليد فكرة تجمع تياراته الداخلية.

ب ـ ولكن في مقابل ذلك سوف تتحصن كل دولة من دول الجوار خلف متاريس أيديولوجية، ولن يجد المسؤولون العرب ما يتحصنون خلفه أو يحفزهم على التميز والتقدم: في إسرائيل قومية يهودية صهيونية متعصبة وعنصرية. وفي تركيا قومية تركمانية متأصلة وقوية ومتجددة. وفي إيران قومية فارسية تاريخية مدعومة بطائفية دينية مذهبية.

و خامسها: أنه يصعب، لهذا السبب المتقدم نفسه، تصور تحقيق استقرار إقليمي دن استخدام العنف والقوة. صحيح أن هناك تيارا سياسيا عاما في المنطقة العربية يتجاهل الفكرة العربية وأهميتها، وأن هذا التيار هو أحد الأعمدة الرئيسية التي قد يُبنى فوقها «نظام الشرق الأوسط»، ولكن الصحيح أيضا أن في المنطقة العربية مخزونا احتياطيا هائلا من العقائد، يخطئ من يظن أنه يمكن كبحها أو إيقاف سريانها وتسربها من تحت الحدود، مهما ارتفعت الحدود القطرية، وهي تيارات تخمد أحيانا وتتفجر في أحيان أخرى، ويكفي ما حدث خلال أزمة الخليج الممتدة خلال ثلاثة عقود.

وسادسها: أن العالم يمر بمرحلة سيولة دولية لم يمر بمثلها منذ الحرب العالمية الثانية. وقد يكون من غير المناسب أن ندخل في ترتيبات إقليمية تربطنا كدول صغيرة بأوضاع غير مستقرة، ففي العالم اليوم بؤرتان تشكلان، كل بؤرة منهما تهدد بانفجار هائل: بؤرة في وسط أوروبا ـ إذ عاد قطار ألمانيا يتحرك، وفي كل مرة تحرك فيها القطار الألماني خلال القرنين الأخيرين حدثت تطورات دولية خطيرة. وبؤرة في وسط آسيا ـ وهي بؤرة خاصة منذ أكثر من ستمائة عام، أي منذ أن انطلق منها التتار والمغول يحطمون في طريقهم كل حضارة وكل كيان، ومنذ أن انطلق منها آباء الامبراطورية العثمانية. والبؤرتان لصيقتا الصلة بمنطقتنا العربية.

وسابعها: أن العالم يعيش بدايات أزمة في الشرعية الدولية، أول دليل على هذه الأزمة ان الكل يتحدث عن الشرعية الدولية، أو يتمسح بها، أو يمجدها ويرفع من شأنها، وبدايات الأزمة تتفاقم وتتزايد. وتكفي الإشارة إلى تطورين محددين: الأول: إلغاء الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا سابقا لها، بشأن اعتبار الصهيونية عقيدة عنصرية. وهذه سابقة تعني في حقيقة الأمر احتمال هدم كل ما بنته الشرعية الدولية خلال مدة تربو على نصف القرن من مصداقية. والثاني: هو الوضع الحالي لمجلس الأمن، إذ لم يعد المجلس مركز الشرعية الدولية، يمثل حقيقة التوازن العالمي الذي هو أساس الشرعية، وإنما تحول إلى أداة للسياسة الخارجية الأمريكية.

وثامنها: أن أحدا من العرب ـ فضلا عما تقدم ـ لا يعرف بالضبط تفصيلات جميع مسودات مشروع «نظام الشرق الأوسط»، المدعو إلى الانضمام إليه ـ بخاصة حول المياه، والتنمية الاقتصادية، وضبط التسلح ـ

ولا يعتقد أنها طرحت على الأطراف العربية بأمانة أو بصراحة، بينما توجد مؤشرات تدل على أنها طرحت على إسرائيل، أو أن إسرائيل شاركت في إعداد بعضها. إن الواجب يحتم على المسؤولين العرب مناقشة جميع هذه المسودات في ما بينهم.. قبل أن يجلسوا لمناقشتها مع غيرهم.

رابعا - سيناريوهات المستقبل العربي

يمكن القول إن مستقبل الجامعة لن يتقرر داخلها، ولا بقرار منها. فإذا كانت الجامعة جزءا من كل؛ فإن مستقبلها سيقرره حال النظام العربي ومستقبله، مع تأكيد أن اتخاذ قرار جدي وجذري بشأن إصلاح حال الجامعة، و تنفيذه بالجدية والجذرية نفسيهما، يعطي مؤشرا حاسما بشأن احتمالات إصلاح حال النظام العربي. وفي الحقيقة فإن نقطة البداية الصحيحة إنما ينبغي أن تنصب على إصلاح حال الدول العربية ذاتها... جديا وجذريا!

من هذه الناحية، يفضي استشراف مستقبل الأمة العربية، على أعتاب القرن الجديد، إلى استخلاص مجموعة من الاحتمالات التي يمكن أن تحدد ملامح «صورة المستقبل»... إذا استمر «حال الأمة» على ما هو عليه. قد تبدو «الصورة» قاتمة، و«الاحتمالات» مرعبة، ولكن من الأفضل أن نواجه احتمالات المستقبل على هذه «الصورة الاحتمالية»... الآن وقبل أن يتحقق المستقبل فيصير واقعا، وبما تنطوي عليه أي احتمالات بالضرورة من «مخاطر» و«فرص»، بدلا من أن ننتظر حتى يجيء أوانه، ويكون قد أغلق باب الاحتمالات والاجتهادات، فيواجهنا بحقائق ووقائع لا نستطيع منها فكاكا.

١ - سيناريو تدهور الوضع القائم

لقد درجت دراسات استشراف المستقبل العربي على اعتماد ثلاثة سيناريوهات في نظرها إلى الواقع ونظرتها إلى المستقبل: أولها، سيناريو استمرار الوضع القائم. وثانيها، سيناريو التنسيق والتعاون. وثالثها، سيناريو الوحدة. ولا بد هنا من اعتماد «النسبية» عند تقرير معنى السيناريو الأول: لأن «استمرار الوضع القائم» في ظل «عالم متغير» يعني في الواقع «تنمية التخلف»، واتساع الفجوة بين الذين يقفون حيث هم، مع تغير هنا أو هناك، وبين الذين يغذون السير نحو مستقبل أفضل وأرقى. وإذا كانت حقبة

التسعينيات قد شهدت لا مجرد «عالم متغير» وفق التعبير الدارج فحسب، وإنما شهدت أيضا «عالما يعاد بناؤه» بخطوات متسارعة للغاية، وعلى أسس جذرية لا مثيل لها من قبل، فقد يصعب إدراك مدى «تنمية التخلف» أو عمق الفجوة القائمة في هذه الحال. ومع كل ما تقدم، فإن «الأزمة» الناجمة عن «الزلزال العربي» ـ الذي تواكب مع زلزال عالمي كانت له آثار سلبية وخيمة على النظام العربي ـ فتحت الطريق أمام سيناريو رابع يبدو أنه أكثر انطباقا على الأمة العربية، وهو «سيناريو تدهور الوضع القائم»!

إن ما يواجه المشروع النهضوي العربي في المرحلة الراهنة ـ بعد الزلازل التي نزلت بكل من النظام العالمي والنظام العربي في العقد الماضي، والتي لا تزال تفاعلاتها ممتدة وتأثيراتها كاسحة ـ هو نوع من تحديات المصير بالنسبة إلى المشروع النهضوي العربي برمته. وإذا لم تتمكن الأمة العربية ـ حكاما ومحكومين ـ من التعامل الإيجابي مع هذا الواقع بقصد تغييره، وهذا هو التقدير الراجح في الأجلين القصير والمتوسط، فإن الباب سيبقى مفتوحا لزلزال آخر.

ومن ناحية أخرى تلزم الإشارة إلى أن الأمة العربية ليست استثناء فيما يواجهها من مخاطر وتحديات، بل إن الأسئلة المستقبلية المطروحة عليها في مطلع القرن الجديد، تكاد تتشابه مع الأسئلة المطروحة على العالم. وليس أدل على ذلك من مراجعة التقرير السنوي الثالث، عن عام ١٩٩٩، بعنوان: «حال مستقبل العالم»، الذي أصدرته جامعة الأمم المتحدة في طوكيو، في إطار المشروع العلمي المستقبلي الكبير الذي تتبناه منذ سنوات، بعنوان: «المشروع الألفي» [١٦٥]. فقد أجمل هذا التقرير المستقبلي بالغ الأهمية المخاطر والتحديات التي من المتوقع أن تواجه الإنسانية في العقود القادمة في خمسة عشر تحديا.. كما يأتي:

١ـ كيف يمكن تحقيق التنمية المستدامة لكل الشعوب؟

٢ـ كيف يمكن تجنب الصراعات حول المياه، وكيف يمكن توفيرها لكل الناس؟

٣ـ كيف يمكن إقامة التوازن بين السكان والموارد؟

٤ـ كيف يمكن أن تبزغ ديمقراطية أصيلة من قلب النظم السلطوية؟

٥ـ كيف يمكن إدخال استشراف المستقبل بعيد المدى في صلب عملية صنع القرار؟

٦ـ كيف يمكن تسخير عولمة أدوات الاتصال والمعلومات وتداخلها لخير كل الناس؟

٧ـ كيف يمكن للأسواق التي ينبغي أن تدار بشكل أخلاقي، أن تزيد من معدلات التنمية الاقتصادية، وتقلل الفجوة بين الأغنياء والفقراء؟

٨ ـ ماذا يمكن عمله لتقليل التهديد القادم من إعادة ظهور الأمراض التي اختفت؟

٩ـ كيف يمكن زيادة قدرة إصدار القرارات الصحيحة، في الوقت الذي تتغير فيه معالم المؤسسات وطبيعة العمل؟

١٠ـ كيف يمكن للقيم المشتركة ولاستراتيجيات الأمن الجديدة أن تقلل من الصراعات العرقية ومن الإرهاب؟

١١ـ كيف يمكن للاستقلالية المتزايدة للنساء أن تحسن من الوضع الإنساني؟

١٢ـ كيف يمكن وقف نمو الجريمة المنظمة حتى لا تتحول إلى مشروعات كونية قوية ومسيطرة؟

١٣ـ كيف يمكن إشباع الطلب على الطاقة بطريقة آمنة؟

١٤ـ ما الأساليب الفعالة لتسريع الاكتشافات العلمية الحاسمة والتطبيقات التكنولوجية لتحسين الوضع الإنساني؟

١٥ـ كيف يمكن للاعتبارات الأخلاقية أن تتضمن بصورة آلية في القرارات الكونية؟

ومع ذلك، فهناك جوانب خصوصية محددة تجعل ما يواجه الأمة العربية مختلفا إلى حد بعيد، وعلى الأقل مركبا ومعقدا بطريقة أعمق، لعدة اعتبارات:

أولها: الموارد الاقتصادية والاستراتيجية المتوافرة في المنطقة، مما يدخلها في حسابات الأمن القومي للقوى العالمية بحكم حقيقة الوحدة العربية بين شعوبها، وهي خاصية لا مثيل لها على وجه الإطلاق في أي مكان آخر من العالم.

وثانيها: خصوصية الوجود الصهيوني، بارتباطه العضوي مع قوى الهيمنة العالمية، وما يطرحه ذلك من تحديات.

وثالثها: اجتماع أخطر التحديات الداخلية مع أخطر التحديات الخارجية، ويصعب تصور أن يكون هذا التزامن مجرد مصادفة تاريخية، فليس ذلك إلا سعيا جديدا لتحقيق هدف قديم يتمثل في تصفية النظام العربي تماما.

ويضاعف من أهمية هذه الخصوصيات، من منظور استشراف المستقبل، أن المؤشرات الثقافية الكمية والنوعية المتوافرة تؤكد أن المجتمع العربي قد شهد، في العقود الثلاثة الأخيرة، ردة بالغة الخطورة عن الرؤى التي سادت

في الخمسينيات والستينيات. فقد تراجعت النزعة المستقبلية إلى الوراء، نتيجة تفاعلات معقدة دولية وسياسية وثقافية واجتماعية، وشهدنا صعودا لتيارات سلفية تريد أن تلغي المستقبل لحساب الماضي، حيث تصر على أن يصبح الماضي هو المرجعية الحاكمة في صنع قرارات الحاضر والمستقبل .

وتكاد خصوصية رابعة أن تضاف إلى ما يواجه النظام العربي، تتمثل في «اختفاء العدو» بمعنى من المعاني. فلا شك في أن الدول العربية كافة ستجد نفسها أمام مشهد يكاد يكون جديدا تماما، ولم تألفه منذ نصف قرن، وكذلك إسرائيل، بعد إنجاز ما تبقى من تسويات. فهناك عناصر جديدة ستدخل هذا المشهد مع قيام «تسوية شاملة»... وهي آتية بالمعنى المتداول في المرحلة الحالية، وكما تعبر عنها «مسيرة التسوية» الجارية، بخاصة منذ انعقاد «مؤتمر مدريد للسلام»، بما يعنيه ذلك من ملفات ستبقى مفتوحة، وأخرى جديدة ستفتح، بين العرب وإسرائيل، وبعد أن يخرج كل طرف بتسويته، سيكون لكل صراعه ما بعد التسوية... مع إسرائيل... ومع مجتمعه... ومع التاريخ.

وخلاصة ما تقدم أن الوطن العربي سيواجه مخاطر «اختفاء العدو» مع ما يحدثه ذلك من خلل في التوازن، وإعادة توجيه حركة الضغوط، فضلا عما يولده من ضغوط جديدة. وفي هذا السياق من المتصور أن الدول العربية ستواجه تحديات جديدة حجبها «الصراع مع العدو الصهيوني» طوال نصف القرن الماضي. فضلا عن أن التوصل إلى «التسوية الشاملة»، بالمعنى الدارج الآن، سيساعد بعض الدول العربية على التخلص من حرج العلاقات العلنية المباشرة السياسية والاقتصادية والدبلوماسية مع إسرائيل. وقد سبق لهذه الدول أن مهدت لعلاقات مماثلة، ثم اضطرت لاحقا إلى تجميدها في ظل حكومة «نتنياهو». كما أن بعض «الأنظمة العربية ستضطر إلى إجراء تعديل جذري في خطابها القومي السابق المعادي لإسرائيل والصهيونية والإمبريالية، سواء في المجال السياسي أو في المجالين التربوي والإعلامي.

ولا شك في أن مثل هذا التطبيع المتوقع لا يعني أن الأمر سينسحب تلقائيا على الأوساط الأخرى غير الحكومية. ذلك أن عدم القبول بشرعية هذه الدولة هو جزء من المعطى الثقافي الديني العربي ـ الإسلامي الذي يصعب تغييره من خلال الاتفاقات أو المعاهدات. كما كشفت ذلك بوضوح التجربة المصرية في العقدين الفائتين.

ربما نشأت بعض العلاقات في أوساط رجال الأعمال وبعض أصحاب المهن ورؤوس الأموال. ولكن مثل هذا الأمر لن ينقل العلاقات مع إسرائيل إلى مستوى شعبي واسع. وقد بقيت «مجموعة كوبنهاغن» في مصر معزولة عن أوساط المثقفين لأنها طرحت على نفسها عملا مشتركا مع الإسرائيليين من أجل التقدم في «بناء السلام»!.. وهكذا قامت مجموعة من المثقفين بممارسة أدوار ومهام المفاوضين، بدون تفويض من أحد، وخارج نطاق تخصصهم واختصاصهم!

إن الأسئلة المطروحة حول التطبيع المحتمل مع الدولة العبرية، ما بعد التسوية، لن تكون على المستوى الشعبي، بل ستكون في إطار التحديات الاقتصادية والتقانية وحتى العلمية، وهي تحديات سابقة على عملية التسوية، يتفوق فيها الجانب الإسرائيلي على الجانب العربي.. فكيف إذا أضفنا إلى هذا التفوق غياب السوق العربية المشتركة في عالم التكتلات الاقتصادية الكبرى، حيث الإنفاق على البحث العلمي، وعلى تطوير صناعة المعلومات والاتصالات، يكاد يمسك بخناق العالم، ويسيطر على ما يجري فيه؟

٢ ـ حال السيولة: مخاطر... وفرص

وفي ضوء ما تقدم، فإنه ينبغي توخي الدقة عند الحديث عن تبلور «نظام عربي جديد» أو عند تحليل آثار «الزلزال العربي» ونتائجه، سواء في العلاقات العربية ـ العربية أو في الصراع العربي ـ الصهيوني. حقا، لقد جرى إبراز عدد من التناقضات من دون حلّ أي منها، كما تبلورت حال من «السيولة» تطرح بدورها أفكارا وسياسات جديدة، بما يرافقها من تحالفات متجددة، وقضايا متغيرة، لكن كل ذلك ينطوي على «مخاطر» كما ينطوي على «فرص»، ويتوقف التوجه النهائي على اختيارات الطبقات الحاكمة ومدى إدراكها كل ذلك.

إن النظام العربي القائم والمستمر حتى الآن قد بني على عدد من القواعد: اتفاقيات عديدة ليست هناك نية لتنفيذها، وتضامن شكلي من خلال جامعة الدول العربية أمام الرأي العام العربي، وعدم ثقة بين الحكام وبعضهم البعض. وهذه القواعد لا تزال مستمرة حتى الآن، وليس في الأفق ما يوحي بالعمل على تغييرها. وكانت أزمة الخليج ـ بحق ـ هي «أزمة كاشفة»

لهذه القواعد، لا أكثر ولا أقل. وإذا لم تتمكن الأمة العربية ـ حكاما ومحكومين ـ من التعامل الإيجابي مع هذا الواقع بقصد تغييره، وهذا هو التقدير الراجح، فإن الباب سيبقى مفتوحا لزلزال آخر.

إن الإشارة إلى حال السيولة القائمة لا بد من أن تضع في اعتبارها، عند النظر إلى «مستقبل» النظام العربي، أن «التحول» في النظام، عموما، يعني أكثر من تغيير أو مجموعة تغييرات في سياسات، أو قيادات، أعضاء النظام أو النظام ككل، لأن المقصود بالتحول هو تبدل جوهري في إمكانات النظام، أو في نمط الأيديولوجيات السائد، وخصوصا عقيدته الأساسية، أو في نمط التحالفات بشكل يؤدي إلى اختلال توازن القوى فيه، ونشأة محاور جديدة على أسس أيديولوجية أو اقتصادية. أما التغييرات الدورية في نمط التحالفات أو السياسات فإنها لا تسبب تحولا جذريا في النظام. لكن الأمر الذي يدفع إلى هذا التحول الجذري في النظام هو قيام تحالفات على أسس أيديولوجية، فتتسم باللامرونة، أو على أسس اقتصادية، فتشكل فجوة ينقسم النظام على طرفيها، أو على أسس «إقليمية فرعية»، فتنحسر تفاعلات النظام الكلية، وينحصر أكثرها داخل تجمعات جغرافية. كذلك يتحول النظام إذا اندمجت تفاعلاته الرئيسية في تفاعلات نظام أعلى أو أوسع، أو إذا اخترقت قوى خارجية شبكة تفاعلاته الإقليمية ونجحت في تقليصها أو إعادة توجيهها إلى مجالات تبتعد عن أهداف النظام.

ومن الممكن القول إن الزلزال العربي، الذي بلغ ذروته مع سقوط ظاهرة صدام حسين، قد هيأ الفرصة لكل هذه المؤشرات كي تفعل فعلها، وتؤذن بحدوث تحولات جذرية في النظام العربي، قد تؤدي في الحقيقة إلى طرح شكوك جدية حول بقاء هذا النظام كلية. ومعنى ذلك أن القول بأن هناك مستقبلا أكيدا لاستمرار «نظام» ـ من الممكن وصفه بأنه «النظام العربي» ـ مقولة لم تعد تسندها الشواهد، بل أصبح «النظام العربي» ـ أي : النظام الذي تقرره الإرادة العربية وللمصلحة العربية العليا ـ مهدّد في صميم وجوده.

ومن هنا لا بد من إدراك أن الانتماء إلى «القومية العربية»، ما لم يكن هناك كيان عربي متناسق، تسند تماسكه إرادة غلابة، لا بد من أن يهتز، وأن تتوه معالمه وتضيع هويته وسط كيانات أوسع تشكل عناصر جذب وعناصر تأثير في مكوناته وتوجهاته، الأمر الذي لا بد من أن يكرس التمزق العربي، في هذا العصر الذي يشهد عمليات اندماج كبرى، لا العكس.

وعلى سبيل المثال، تبدو دول المغرب العربي أكثر حرصا نحو تحديد علاقاتها مع الكتلة الأوروبية منها على تأكيد تقاربها مع بقية الكيان العربي، دونما نظر إلى انعدام القواسم المشتركة. كذلك فإن دول مجلس التعاون الخليجي تزيد عزلتها وتشييد الأسوار من حولها، وتطلب الضمانات من الولايات المتحدة الأمريكية والغرب عموما، بل وتقيم علاقات متعاظمة الشأن مع دول إسلامية غير عربية متميزة في المنطقة (إيران وتركيا)، بعد أن سعت إلى تفريغ «إعلان دمشق»، الذي كان يشكل الحد الأدنى الواقعي للأمن القومي العربي، من كل مضمون إيجابي في بنوده.

ولهذا الاعتبار فقد سبقت الإشارة إلى أن ما يواجه المشروع النهضوي العربي في المرحلة الراهنة هو من نوع تحديات المصير، بالنسبة إلى المشروع ككل، لأن المسألة لا تقتصر فحسب على هذا العنصر أو ذاك من عناصره الستة المعروفة: الديموقراطية، التنمية المستقلة، العدالة الاجتماعية، الاستقلال الوطني، الوحدة العربية، التجدد الحضاري ـ وإنما تنصب على «المشروع» برمته.

ويستند هذا التقدير إلى ما تقدم، من محصلة نهاية القرن العشرين، بشأن مخاطر التحديات الخارجية التي ستفرضها هيمنة «المنظومة الرأسمالية العالمية»، باتجاه تنمية التخلف، وتعميق التبعية، وترسيخ التجزئة، والاستلاب الحضاري، وخصوصا مع ترسيخ التدخل الأجنبي في الشؤون العربية العامة، وكفالة «الشرعية» للوجود العسكري الأجنبي على الأرض العربية. وقد انعكست تلك المخاطر، بشكل مباشر في المرحلة الراهنة، على مسيرة الصراع العربي ـ الصهيوني، باتجاه تصفية القضية الفلسطينية على أساس الأمر الواقع، والاتفاقيات الثنائية المنفصلة التي تعبّر عن «سلام الإذعان»، لا «سلام الشجعان»، وتغلب «منطق المساومة»، لا «منطق المقاومة». كما انعكست في الدور المتعاظم لدولتي الجوار الجغرافي، إيران وتركيا، في النظام العربي ككل، وفي دور كل منهما في ما تتصور أنه «مجالها الحيوي».

وعلى الناحية الأخرى، هناك درجة جسيمة من «الانكشاف» في حال الأمن القومي العربي، جنبا إلى جنب حدة المشكلة التي تواجه عقيدة القومية العربية، بما كان يرتبط بها من مبدأ «الشرعية القومية» الذي كان يشكل قيدا وحدا، وربما سدا، أمام محاولات المساس القطري بالأمن القومي العربي أو بالمصالح القومية العربية.

كذلك هناك مجموعة الأزمات السياسية والاجتماعية المتفاقمة التي تنتشر داخل النظم العربية، وتؤثر تأثيرا عميقا في الحكام والمحكومين، كما على القيم والمعتقدات العربية الأصيلة، نتيجة للاختراق الثقافي الأجنبي، وغياب الفهم الصحيح للفارق بين «التحديث» و «التغريب».

وفضلا عما تقدم، يشهد النظام العربي مزيدا من إعطاء أولوية متعاظمة للتناقضات العربية ـ العربية، على جميع أنواع التناقضات الأخرى، مهما كانت طبيعتها أو مخاطرها، وما يؤدي إليه ذلك من تهديد الاستقلال الوطني والسلامة الإقليمية لأكثر من قطر عربي، وعدم تهيئة الظروف لاستعادة حد أدنى من التضامن العربي ـ وبالطبع ليس واردا الحديث عن الوحدة العربية بأي حال من الأحوال ـ وبالتالي إصابة العمل العربي المشترك ومؤسساته بالشلل.

كما شهد النظام العربي مزيدا من استنزاف القدرات الاقتصادية العربية في الحروب، وفي إزالة آثار الحروب معا. وتتفاقم حدة مشكلة إهدار القدرات الاقتصادية العربية في ظل تغليب المنطق القطري في عصر التكتلات الاقتصادية العملاقة، دونما انتباه للعديد من المشكلات الجسيمة التي من الممكن أن تعصف بالوجود العربي ذاته. وليس أدل على ذلك من تفاقم المشكلات التي تواجه الدولة القطرية من المحيط إلى الخليج، إنها أصبحت مهددة في وجودها، ليس من الخارج وحسب، بل من الداخل أيضا، مهددة بتفاقم مشكلتي الأمن الغذائي واستفحالها. الذي، لا يقوى، ولن يقوى الأمن البوليسي على قمعهما، أو تأجيلهما. وهنا لا بد من الإشارة إلى انعكاساتهما الخطيرة والمؤكدة على تزايد حدة التناقضات الاجتماعية واتساع الفجوة بين «الأغنياء» و«الفقراء»، بما يجعل هدف العدالة الاجتماعية بعيد المنال، ويخلق بالتالي شحنة هائلة من التوتر والغضب قابلة للانفجار في أي لحظة، خصوصا أن الحكومات العربية ستلجأ ـ في محاولتها تغطية هذه الفجوات والتناقضات ـ إلى المزيد من تقليص الهامش المحدود لحقوق الإنسان العربي وحرياته الأساسية، والحيلولة دون تكامل المجتمع المدني ومؤسساته، بما يجعل الشكوك تتزايد حول مستقبل الديموقراطية في الوطن العربي، أو المستقبل العربي من دون ديمقراطية. ولذلك، يبدو واضحا أن الدولة القطرية العربية مضطرة، وستضطر قريبا أكثر وأكثر، إلى البحث عن حل مشكلة «الخبز» في التكامل والتعاون العربي، ولهذا صحّ القول إن «المجاعة سوف توحّد العرب»!

لكن حتى يحدث ذلك، فالمستقبل القريب، يحمل دورة جديدة من إحكام هيمنة «المنظمة الرأسمالية العالمية»، تجاه المزيد من تنمية التخلف، وتعميق التبعية، وترسيخ التجزئة، والاستلاب الحضاري، كما يحمل دورة جديدة من استفحال الهيمنة الإسرائيلية، والمزيد من اختلال التوازن الإقليمي لمصلحة دولتي الجوار الجغرافي إيران وتركيا. ولا شك في أن تلك نتائج منطقية طالما يستمر النظام العربي على ما هو عليه، أسيرا لسيناريو «تدهور الوضع القائم»، بما ينعكس على عناصر المشروع النهضوي العربي كافة.

ولعلها من المفارقات المهمة، أن النظام العربي ـ في الوقت الذي تُشتت جهوده وطاقاته خارج حدوده وداخلها ـ لم يواجه من قبل خطر الانفراط من داخله، لكن الزلازل التي تعرض لها طوال العقود الثلاثة الماضية، تؤكد أن التحدي الأكبر الذي سيواجه هذا النظام، ونحن على أعتاب بدايات قرن جديد، هو تحدي الانفراط من الداخل. وهذا هو المعنى الحقيقي للقول إن المشروع النهضوي العربي برمته يواجه نوعا من تحديات المصير: يكون أو لا يكون!

٣ ـ هل الوحدة العربية آتية؟

السؤال مشروع، بخاصة في سياق دراسة عن جامعة الدول العربية، تدرك أن الجامعة هي جزء لا يتجزأ من النظام العربي، ورمز يدل عليه، ويؤشر إلى حاله ومستقبله، وتدرك في الوقت نفسه حجم الشكوك التي تحيط بكل منهما: النظام و المنظمة.. حاضرا ومستقبلا.

لقد واجهت القومية العربية طوال نصف القرن الماضي، ولا تزال تواجه، حربا سياسية وعقائدية ونفسية، كان من شأن أي قومية أخرى، تتعرض لحرب مشابهة لها، أن تعلن انسحابها من أرض المعركة ـ سواء بالمعنى المباشر الذي تلخص عناوين من نوع: «نهاية العروبة»، أو بالمعنى غير المباشر والأكثر خطورة المتمثل في «حقائق الأمر الواقع اللاقومية» التي أخذت تنمو وتتكاثر على امتداد الوطن العربي.. «من المحيط إلى الخليج» ـ وكانت هذه الحرب السياسية والعقائدية والنفسية تقوم على جملة فرضيات؛ فهناك من يذهب ابتداء إلى عدم توافر أركان الظاهرة القومية في الشعوب التي تقطن المنطقة العربية، ويؤسس على ذلك رفضه لهدف الوحدة العربية. وهناك من يقول إن القومية العربية لا تعدو أن تكون فكرة «عنصرية»، تقوم على الحط من شأن

القوميات الأخرى، بل وتقوم أيضا على اضطهاد هذه القوميات. وهناك من انطلق من أن القومية العربية لا تعدو أن تكون فكرة مجردة ليس لها من يقابلها في الواقع المادي العربي، وأنها بالتالي لا تعدو أن تكون وهما من الأوهام الكبرى التي تستولي عادة على شعب من الشعوب، فيخضع لها هذا الشعب خضوعا يصل إلى حد الاستسلام الكامل، من دون أن يفكر للحظة واحدة في حقيقة هذا الوهم. وهناك من خلص إلى أن الوحدة العربية مستحيلة، وأن القومية العربية حركة عاطفية لا أساس لها في الواقع العربي، وأنها تدعو إلى قيام وحدة عربية تحقق خارج التاريخ، أو أن هذه الوحدة تناهض حركة التاريخ [١٦٦].

إن المفارقة الصارخة التي سرعان ما تقع عليها العين المدققة، هي أنه على الرغم من أننا لا نزال نعيش في عصر القوميات، وعلى الرغم من أن الصراع العالمي إنما هو، في حقيقته الأخيرة، صراع قومي بكل معنى الكلمة، وعلى الرغم من الحقيقة القائلة إنه حتى تلك الصراعات التي تبدو لأول وهلة صراعات عقائدية، هي في حقيقة الأمر صراعات قومية؛ على الرغم من كل ذلك، فإن العرب يُنكر عليهم حقهم في الانتماء إلى قوميتهم العربية، وينكر عليهم حقهم في ترسيخ جذور هذه القومية. حتى الأقليات القومية، في هذا العالم المترامي الأطراف، تجد من يحتفي بها ويهيئ لها من الأسباب ما يجعلها قادرة على الإعلان عن نفسها، إلا العرب فإنهم وحدهم لا يجدون من يدافع عن حقهم في الانتماء إلى قوميتهم، وفي ترسيخ جذور هذه القومية، بل يجدون التشكيك والتشويه والعرقلة والصدام، وحتى الحرب في أقصى درجاتها عنفا وتدميرا.

غير أن هناك نوعا آخر من الهموم، تعرضت له القومية العربية، ولا تزال، يبنى على الخلط بين القومية ـ من ناحية، والوحدة ـ من الناحية الأخرى. فقد اعتبر البعض أن عدم وجود الوحدة العربية هو دليل على أن العرب ليسوا أمة واحدة. وهكذا بدا دعاة القومية والوحدة العربية وكأنهم أمام مأزق غريب، فقد كانوا مطالبين بالتخلي عن هدف الوحدة العربية لعدم وجود أمة عربية واحدة خارج شبه الجزيرة العربية، وهم مطالبون، وفقا لهذه الحجة الجديدة، بالتخلي عن اعتقادهم في وجود أمة عربية واحدة، لأن هذه الأمة «المزعومة» لم تحقق وحدتها السياسية! وليست هناك حاجة إلى التذكير

ببدهية التفرقة بين القومية كوجود اجتماعي وحضاري قائم على أساس وجود الأمة والوعي بذلك الوجود من ناحية، وبين الحركة القومية كحركة سياسية تهدف إلى تأكيد ذلك الوجود القومي، واستكمال عناصره السياسية والاقتصادية بإعلان «دولته»، من ناحية أخرى. وهكذا فإن عدم استكمال الحركة القومية لإنجاز أهدافها أو حتى إخفاقها، لا يصحّ أن ينهض دليلا على نفي وجود الأمة.

ولكن الأكثر أهمية من كل ما تقدم إنما يتمثل في مجموعة الدعاوى التي تذهب إلى أن حركة القومية العربية لم تكن إلاّ إخفاقا، فليست الوحدة هي الهدف الوحيد لهذه الحركة (١٦٧)، على الرغم من أنها تحتل منها موقعا مركزيا بالطبع. فبغض النظر عن الانتكاسات التي أصابت الحركة القومية منذ مطلع الستينات، فإن أحدا لا ينبغي أن ينكر دورها الرائد في مقاومة الاستعمار والمساهمة في وضع الأصول الأولى لنظام دولي جديد، فضلا عن دورها في تفجير احتمالات الثورة العربية، وتأكيد وحدة قوى الثورة، على مستويات الأقطار والقارات والعالم، في مواجهة نظام السيطرة والاستغلال العالمي، الموحد على هذه المستويات، بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية. ومن هنا أهمية أن نتبين هذه «المعركة الشاملة»في إطارها العالمي الواسع، وهو ما يقتضي دراسة متغيرات البيئة الخارجية ومدى انعكاسها على حركة القومية العربية، وعلاقة التأثير والتأثر بين الطرفين.

لقد ذهبت مجموعة من الدراسات التاريخية والسياسية لمفهوم الأمة العربية كما تكون في التاريخ، إلى أن الوحدة العربية تشكل التيار الأساسي في التاريخ العربي منذ فجر الإسلام حتى الآن. فقد كان الاتجاه نحو الوحدة العربية يشكل التيار الرئيسي لكل الصراعات في التاريخ العربي منذ فجر الإسلام حتى اليوم، سواء تلك الصراعات التي جرت ضد القوى الخارجية أو تلك الصراعات التي جرت فيما بين القوى العربية المختلفة داخليا، أو تلك التي حملت هذين الطابعين في آن واحد (١٦٨).

وفيما يتصل بالمرحلة المعاصرة، من الملاحظ أن القوى العربية، التي رفعت شعار «الاستقلال والوحدة»، ظلت تقاوم بضراوة فرض التجزئة والهيمنة الإمبريالية على الوطن العربي طوال مرحلة القرن التاسع عشر مرورا بالحرب العالمية الأولى والثانية، واستمرارا حتى الآن. أي: استمر

التيار التاريخي الوحدوي العربي يعبر عن نفسه، بأشكال مختلفة، طوال القرن التاسع عشر حتى نهاية الحرب العالمية الأولى. واستمر في المرحلة التالية التي أصبح فيها الوجه الرئيسي للوضع هو التجزئة السياسية للوطن العربي.

وهكذا طغى وجه التجزئة السياسية على الوضع العربي، لأول مرة منذ أربعة عشر قرنا، ولكن هذه التجزئة، التي ما زالت مستمرة حتى الآن، لم تنبع من عوامل داخلية في مسار التطور العربي، وإنما فُرضت بواسطة القوة الاستعمارية القاهرة. إنها تجزئة فرضت فرضا من الخارج، وقامت على أنقاض منطقة موحدة، وكرستها الحراب الخارجية تكريسا يعاكس التيار الأساسي الكامن في التكوين العربي، ومسار التطور في التاريخ العربي. هكذا تمثلت خصوصية الوجود الاستعماري في المنطقة في التجزئة السياسية للوطن العربي وزرع الكيان الصهيوني من أجل ترسيخ هذه التجزئة وتعميق مفعولها. ومعنى ذلك أن الصراع ضد الاستعمار في الوطن العربي يأخذ بعدا إضافيا يتعدى النضال ضد الهيمنة السياسية والاستغلال السياسي والاقتصادي. فالثورة القومية العربية لا تنجز كامل أهدافها بتحقيق الاستقلال السياسي والاقتصادي لكل قطر عربي على حدة، وإنما يجب أن تتوج خطوات الاستقلال القطري بتحقيق الوحدة العربية. فإذا كان من غير الممكن إعادة توحيد الأقطار العربية إلاّ بالتحرر من الإمبريالية وبتحرير فلسطين من الكيان الصهيوني، فإن أي قطر عربي لا يستطيع منفردا أن ينجز معركة الاستقلال إنجازا كاملا إلاّ إذا صبّ في تيار الوحدة العربية.

ولهذا الاعتبار يصح القول إن الوحدة العربية لن تتحقق إلاّ من خلال ضرب السيطرة الاستعمارية وتصفية الدولة الصهيونية، وشل قدرة التدخل الإمبريالي. وقد أثبتت التجربة أن تحقيق بعض الخطوات في ضرب النفوذ الاستعماري المباشر والقوى المتحالفة معه على مستوى إقليمي، لا يكفي لتحقيق الوحدة، ولم يحل دون ضرب الوحدة المصرية السورية، التي جاءت نتيجة لتلك الخطوات [١٦٩]. والأهم من ذلك، أن هذه التجربة قد أثبتت أيضا أن قرار الوحدة في الإطار العربي، وعلى أي مستوى، يشكل في الوقت نفسه قرارا بالحرب ضد الإمبريالية والصهيونية.

من ناحية أخرى، توضح الدراسات الاجتماعية أن المجتمع العربي مجتمع دينامي متغير، انتقالي، وفي حال صراع وصيرورة، نتيجة للتناقضات الداخلية والخارجية، وبفعل مواجهة تحديات تاريخية عاصفة. إن المجتمع العربي في حال صراع عنيف بين قوى متعددة، فهو منذ قرن ونصف القرن على الأقل يختبر ولادة عسيرة ويعيش حقبة النهوض بعد سبات عميق طويل. ينبثق جاهدا من تحت ركام التاريخ على الرغم من السيطرة الأجنبية، ومقاومة النظام التقليدي بطبقاته الحاكمة وبناه الاجتماعية وثقافته السائدة ومؤسساته السلطوية [١٧٠]. وبالتالي، فمع الاعتراف بالأهمية الحاسمة لدور الإمبريالية والصهيونية، لا بد من الاعتراف بأن المجتمع العربي مجتمع متنوع وبالغ التعقيد حتى التناقض، وقبل كل ذلك هو مجتمع متكون دائما، ينزع في ظل بعض الظروف التاريخية نحو استكمال اندماجه ووحدته ـ كما ينزع في ظل ظروف مضادة نحو مزيد من التنوع وحتى التجزئة. ويعني هذا ببساطة، أن هناك قوى داخلية وخارجية متفاعلة تعمل في سبيل الوحدة ـ أو على العكس، في سبيل التجزئة ـ وأن المجتمع العربي يشهد صراعا داخليا وخارجيا، فلا تكون الوحدة، كما لا تكون التجزئة، أمرا حتميا، بل هي مرهونة بنوعية الصراع وفعاليته. إن عملية الوحدة هي عملية اندماجية «ديالكتيكية» تاريخية طويلة الأمد، وليست وجودا ميكانيكيا حتميا قدريا مطلقا يتحقق بمجرد التفاؤل التاريخي [١٧١]. فالتاريخ صراع إرادات، والمنتصر هو الذي يملك الإرادة الأقوى.

ويرتبط بذلك ضرورة التفرقة بين أمور ثلاثة:

أولها: الوجود القومي العربي، أي القومية كوجود اجتماعي وحضاري قائم على أساس الوجود المادي للأمة العربية والوعي بذلك الوجود. وبهذا المعنى، فإن الوجود القومي العربي سمة عامة في الوطن العربي كله، حتى إذا غاب الوعي لدى هذا الفرد أو ذاك، أو حتى ذلك الفريق أو ذاك. إن الوجود «موجود» لأنه كذلك، كما يقول أهل المنطق، وهكذا الوجود القومي العربي، وفي كل أرجاء الوطن العربي.

وثانيها: الفكر القومي العربي، إن أي عامل أو فلاح في مصر أو في المغرب، أو في غيرهما من أجزاء الوطن العربي يعيش «الوجود القومي العربي» في أعماقه. ولكن ذلك شيء، وأن يكون لدى ذلك العامل أو الفلاح تعبير ـ أو «فكر» متكامل ـ يمكن أن نطلق عليه «فكرا قوميا عربيا» شيء آخر.

وثالثها: الحركة القومية العربية، أي القومية كأساس عقيدي أو آيديولوجي أو فكري من ناحية، والحركة السياسية التي تعبر عنها، والتي تهدف إلى تجسيد ذلك الوجود القومي، واستكمال عناصره السياسية والاقتصادية بإعلان «دولته القومية»، كما تمثلها العديد من دول العالم من ناحية أخرى. وقد أخذت الحركة القومية العربية صورا كثيرة، وجدت هنا أحيانا، ولم توجد هناك أحيانا أخرى، تسارعت هنا أحيانا، وتباطأت هناك أحيانا أخرى، تبناها ودعا إليها بعض النخب الحاكمة أحيانا، وحاربها الكثرة من النخب الحاكمة في أحيان كثيرة.

وإذا تركنا جانبا التحديات الراجعة إلى الإمبريالية العالمية وإسرائيل، وإلى استراتيجية تقاسم مناطق النفوذ التي تسلكها الدول العظمى، وانصرفنا إلى التحديات المستجدة التي أفرزها الوضع العربي خلال الفترة التي عرفت انحسارا خطيرا في المد القومي، فترة الثلاثين عاما الماضية، فلا بد من أن نلاحظ أن هناك مجموعة من المشكلات الحقيقية والخطيرة برزت خلال هذه الفترة، وهي مشكلات نظرية وعملية من صميم الواقع العربي الفكري والمجتمعي. مشكلات تتطلب المعالجة.. نعم، ولكن معالجتها الصحيحة والسليمة تتطلب مراجعة كثير من المنطلقات الفكرية والممارسات العملية التي ارتكز عليها المشروع القومي منذ بداية تبلوره بصورة واضحة وجدية مع قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢. ولا بد من الإشارة إلى أن هذه المشكلات هي من صميم مجتمعاتنا وأوضاع فكرنا، وأن العوامل الخارجية لم تخلقها، وإنما يقتصر دورها على التحريك والتحريض.

فمن ناحية أولى، وعندما نواجه عملية المراجعة، فإن على الوحدويين أن يواجهوا حقائق عصر مستجد، بل حقائق عالم جديد بما تفرزه هذه الحقائق من مآزق [١٧٢]. كيف يمكن الوصول إلى الجماهير في مواقعها، وهذه الجماهير لم تعد تتجمع في المصانع والمزارع، ولكنها هناك في الحجرات المعزولة وأمام أجهزة التلفزيون حيث الإنسان وحده أمام الشاشة؟ وكيف الوصول إلى الشاشة، والشاشة ملك السلطة؟ كيف يمكن الوصول إلى السلطة ديموقراطيا،

والسلطة القائمة تملك من أدوات الردع التقاني ما هو أخطر من كل ما نعرفه من أدوات التنظيم؟ كيف يمكن تجميع المدخرات للتنمية في «العصر المالي»الذي يكتسح العالم ويتحرك فيه ١٥٠مليار دولار كل يوم في عمليات تحويل العملة، وهو عصر جرف المدخرات العربية ووضع الاقتصاد العربي كله في حال رهن لسنوات مقبلة؟ كيف يمكن اقتحام عوالم التنمية من جديد في ظل سيطرة الشركات المتعددة والعابرة للقارات؟ كيف يمكن تدعيم الوحدة الوطنية داخل الأقطار العربية، في ظروف فكرية وعقائدية وطائفية وعرقية غطت التناقضات الرئيسية للأمة مع أعدائها بتناقضات ثانوية، تقتتل فيها الأمة فيما بينها؟ كيف يمكن تجميع طاقت الأمة على إرادة واحدة، في ظل أوضاع تكرست فيها القطرية بفعل عوامل كثيرة اقتصادية واجتماعية وفكرية؟ كيف يمكن لهذه الأمة أن تحمي نفسها، في حين أن معظم قياداتها السياسية لم تحدد من عدوها... ثم إن معظم قياداتها العسكرية تعرف عن أسواق تجارة السلاح أكثر مما تعرف عن الأمن القومي؟ كيف يمكن لهذه الأمة أن تحقق مصالحها ومبادئها وسط عالمها بهذا الخلل في موازين القوة فيه، ثم إن مركز الثقل فيه ينتقل بسرعة من البحر الأبيض والخليج إلى المحيط الهادي؟ كيف تستطيع الأمة أن تعيش عصر ثورات الفضاء والطاقة النووية والاتصالات والمعلومات وهناك من يشدها إلى تهويمات مشوشة تهاجم العقل العربي... في الصميم؟ ثم أي الأجيال عليه أن يتقدم، وبأي أسلوب يشرح، وبأي حجج يقنع، وبأي منطق يعيد التنظيم والحشد؟

ومن ناحية ثانية، هناك طائفة من المشكلات التي تتجسم فيها قضايا الحاضر وتحديات المستقبل، مشكلات بنيوية وفكرية واجتماعية في مقدمتها [١٧٣]:

١ـ ظاهرة التطرف الديني والتعصب الذهني الطائفي إلى درجة القتل والاقتتال.

٢ـ مشكلة الأقليات الإثنية في البلدان العربية التي فيها أقليات.

هاتان المشكلتان تتحديان المشروع القومي العربي في ماهيته ووجوده، ذلك لأن المشروع القومي، أيا كان، إنما يكون قوميا لأنه يحتوي، أو من شأنه أن يحتوي، هاتين المشكلتين: مشكلة الطائفية الدينية ومشكلة

الأقليات الإثنية، فكيف يجب أن نواجه هاتين المشكلتين.. هل بالرجوع إلى المشروع القومي العربي لثورة ٢٣ يوليو كما عبرت عنه في الستينيات، وهي المرحلة التي عرف فيها أوج قوته وازدهاره... أم أن الأمر يتطلب إعادة النظر في هذا المشروع والنظر فيما يجب تعديله أو تصحيحه أو إضافته؟

صحيح أن البلدان العربية لا تعاني مشكلة الطائفية والتعصب الديني ومشكلة الأقليات بالدرجة نفسها ولا بالصورة نفسها، ولكن الصحيح أيضا أن البلدان العربية كلها تعاني اليوم، كما عانت بالأمس، أهم العوامل التي فعلت فعلها في انبعاث هاتين الظاهرتين، أي غياب الديموقراطية. ومن هنا التعديل الأساسي الذي يجب إدخاله على المشروع النهضوي العربي الجديد، ذلك لأنه من دون الديموقراطية، ومن دون التعبير الديموقراطي الحر من خلال صحافة حرة، وأحزاب متعددة، وانتخابات، ومؤسسات دستورية، لا يمكن احتواء مشكلة الطائفية والتعصب الديني ولا مشكلة الأقليات احتواء سلميا وصحيحا.

ولا شك في أن الديموقراطية السياسية، الليبرالية الغربية، في مجتمع متخلف لا يمكن أن تكون نزيهة تماما، ولكن مع ذلك فالنضال من أجل الديموقراطية هو أسلم طريق لاحتواء جميع أنواع التعصب احتواء عصريا وصحيحا، لأنه لا سبيل إلى تحقيق الوحدة الوطنية داخل قطر من الأقطار التي تعاني، قليلا أو كثيرا، هاتين المشكلتين سوى طريقين لا ثالث لهما: إما طريق الديموقراطية وإما طريق الدكتاتورية، ولكل عيوب، فلننظر أي عيوب نختار: عيوب الديموقراطية أم عيوب الدكتاتورية؟

الديموقراطية السياسية إذن، في الظرف الراهن، رغم كل عيوبها، ضرورة وطنية، ولكنها، وفي الظرف الراهن كذلك، ضرورة قومية أيضا، ذلك لأنه ليس هناك من طريق لتحقيق الوحدة العربية، سواء في أدنى صورها أو في أعلى مراحلها، غير طريقين: طريق القوة وطريق الإرادة الحرة، وإذا كان طريق القوة معروفا وهو الجيش، سواء كان نظاميا أو شعبيا، فإن طريق الإرادة الحرة معروف كذلك، إنه التعبير الديموقراطي الحر، إنه المؤسسات التي يمارس فيها هذا التعبير بصورة منظمة ودستورية.

إذن، ليس هناك من سبيل غير الديموقراطية السياسية التي تعطي الكلمة لمن يطلبها بالتناوب، أو على الأقل تقوم على هذا المبدأ، وليس هناك غير سبيل التضامن والوحدة، القائمين على الإرادة الحرة والإقناع المولد للاقتناع، لمواجهة التحدي الإمبريالي ـ الصهيوني بصورة جماعية، أي في إطار نضال قومي تحرري وتقدمي.

ومن ناحية ثالثة، فإن الدولة القطرية العربية أصبحت حقيقة قائمة وهي تدافع عن وجودها بكل الوسائل، ولا شك في أنها تجد وستجد في الوضع الدولي القائم ما سيحمي وجودها ويمنع ذوبانها، اللهم إلاّ إذا جاء ذلك من داخلها، أي بقرار صلب وعنيد من القوى الوطنية فيها. ولكن هل سيحصل هذا قريبا؟

الدولة القطرية حقيقة عربية، في العصر الحاضر لا يمكن التفكير أو العمل خارجها ولا من دون استحضارها. ولكن هناك حقيقة عربية أخرى خطيرة في الوقت الراهن، وستزداد خطورتها استفحالا في المستقبل القريب والبعيد. هذه الحقيقة هي أن الدولة القطرية ـ كما تقدم ـ قد أصبحت عبئا على نفسها، وإنها لم تعد قادرة ـ سواء أكانت صغيرة أم كبيرة، نفطية أم غير نفطية ـ على متابعة السير. إنها أصبحت مهددة في وجودها ليس من الخارج وحسب، بل من الداخل أيضا، مهددة بتفاقم واستفحال مسألة الأمن الغذائي الذي لا يقوى، ولن يقوى، الأمن البوليسي على قمعه أو تأجيله.

من هنا يبدو واضحا أن الدولة القطرية العربية مضطرة، وستضطر قريبا أكثر وأكثر، إلى البحث عن حل مشكلة الرغيف في التكامل والتعاون بين البلدان العربية، الأمر الذي يفرض نوعا جديا وضروريا من التنسيق والتعاون في الميدان الزراعي والصناعي والتجاري، ما سيفتح المجال لانبعاث مشروع نهضوي قومي وحدوي عربي نابع من الواقع وحاجاته، وليس مفروضا عليه، أو غريبا عنه.

ومن ناحية رابعة، فإن كل ما تقدم يقودنا إلى أهم المشكلات الحقيقية التي وقفت، وستقف حجر عثرة، أمام حركة الوحدة العربية، وهي مشكلة عدم تكامل المجتمع المدني إجمالا ـ من ناحية، والتفوق الساحق للدولة، الذي جرى تعزيزه بكل منجزات التقانة الحديثة، خصوصا في مجالات الأمن والإعلام، تجاه المجتمع المدني ـ من ناحية أخرى.

إن موضوع الوحدة العربية يندرج في صميم موضوع تكوين «الجماعة الوطنية والقومية». ويمكن القول إن ذلك التكوين يبنى أساسا على عنصرين، يتعلق أولهما بالبنية الإقليمية ـ الجغرافية للدولة، بينما ينصرف ثانيهما إلى البنية الاجتماعية لهذه الدولة، أي بنية السلطة وممارستها، والسؤال المهم هنا: هل هناك علاقة بين البنية الإقليمية لكل دولة وبنية سلطتها السياسية؟ وبشكل أبسط: هل هناك علاقة بين التجزئة العربية وبنية السلطة القائمة في أقطارنا؟

نتفق هنا مع برهان غليون في الإجابة عن ذلك السؤال بالإيجاب، أي أن البنية الإقليمية للدولة تعكس مباشرة بنية السلطة الاجتماعية القائمة فيها [١٧٤]. فالدولة الإمبريالية السلطانية، القائمة عموما فوق الجماعات المدنية، لا تحتاج إلى سلطة سياسية مندمجة، وإلى مجتمع سياسي يشارك فيها بنشاط، إنها على العكس تستبعد السياسة تماما كنشاط عمومي، وتقلص دورها إلى مستويات الإدارة المدنية والعسكرية. وبالمقابل لا يمكن نشوء دولة قوية، بالمعنى الحديث للكلمة، إلاّ بقدر ما تتطور داخل الشعب والجماعة علاقات جديدة تتيح مساواة كل فرد بالآخر، ومشاركة الجميع في الحياة السياسية وفي الشؤون العامة، وهذا مصدر التضامن والعصبية القومية النامية بين صفوفهم. إن الدولة القومية تتناقض ـ إذن ـ مع وجود سلطة ذات طابع استبدادي أو تمييزي بين الأفراد، مهما كانت أشكال هذا الاستبداد أو التمييز أو الاستبعاد.

ولقد شهد الوطن العربي، على المستويين الفكري والحركي، تركيزا على الجانب الأول من مسألة تكوين الجماعة الوطنية، أي جانب التوحيد الإقليمي. وتجاهل إلى حد كبير مناقشة طبيعة السلطة القائمة، أو التي يمكن أن تقوم، كأساس دافع أو جاذب لهذه الوحدة، اللهم باستثناء ترداد شعارات الدولة التقدمية والسلطة الاشتراكية... إلخ. وهي شعارات كان فحواها الحقيقي، في بعض الحالات، التغطية على مشكلة بنية السلطة الاجتماعية والسياسية وتحريم طرحها.

ولأن التيارات القومية لم تستطع أن تدرك هذه العلاقة العميقة بين بنية السلطة وطبيعة الدولة القومية التي كانت تطالب بها، فقد ركزت جهودها في إطار بناء مفهوم الوحدة العربية، على مفهوم جوهري هو «الهوية العربية»،

كما لو أن الوحدة تتبع شرعيا وعمليا من هذه الهوية. وإذا كانت الهوية شرطا ضروريا لوجود جماعة أو دولة قومية، فهي ليست شرطا كافيا. إنها أحد المعطيات التاريخية والموضعية، وما يجعلها تستخدم في اتجاه أو آخر هو إرادة الشعوب، ووعيها بقوانين التاريخ والصراعات الدولية، وإدراكها كذلك لإمكاناتها ودورها وأهدافها ومصالحها.

إن هذا الخلط بين الهوية والوحدة أوصل، بدوره، العديد من الوحدويين العرب إلى طريق مسدود، وفضلا عن ذلك فقد ساعد على تجاهل موضوع بنية السلطة في الدولة القومية، وعلى تحويل موضوع التكوين القومي إلى مسألة توحيد أو دمج أقطار عربية متعددة في بوتقة دولة قومية واحدة، تزيد من قوة الجميع. كما أدى أخيرا إلى التضحية تدريجيا بمفهوم الديموقراطية. ولعل السبب في ذلك أن مسألة تكوين الجماعة الوطنية الواحدة، لم ترتبط بتطور العلاقة بين المجتمع والدولة، أي بتطور طبيعة السلطة الاجتماعية والسياسية وبنيتها، بقدر ما ارتبطت بمسألة المواجهة العربية للسيطرة الخارجية. وهكذا تحولت النظرية القومية إلى مجرد أيديولوجية لتشجيع التضامن بين الأقطار العربية أمام العدوان، ولم تستطع أن تكون أداة لإعادة النظر داخل القطر أو الأقطار العربية بالسلطة، أو بالعلاقة السياسية التي ينبغي أن تربط أبناء هذه الأمة بعضهم بالبعض الآخر وتوحدهم.

لقد أخفقت التيارات القومية، في ظل التصاعد الثوري الذي شهدته الخمسينيات والستينيات، في تقريب احتمالات الوحدة، لأنها لم تستطع أن تعطي للأمة مفهوما سياسيا متميزا عن المفهوم الثقافي الذاتي، وبذلك حرمت نفسها من إمكان فهم الجدلية التاريخية والاجتماعية للوحدة، وبالتالي إمكان فهم النزاعات والمصالح والرغبات المختلفة والمتفاوتة التي ينطوي عليها كل مجتمع وكل تجمع سياسي، كما حرمت نفسها من إدراك طبيعة الصراعات الدولية الناجمة عن تغيير الخريطة الجيوبوليتكية وأبعادها. وعجزت بالتالي عن استغلال الفرص الذاتية، كما عجزت عن توظيف الوسائل الكبرى التي يقدمها العصر، من أجل التحكم بسياسة الوحدة وتعميق مسيرتها.

ولذلك فإن الأمر يقتضي استخلاص نتائج ما تراكم من دراسات حول هذا الموضوع، للإجابة عن سؤال أساسي: لماذا توحد الآخرون.. وفشل العرب؟ ومن ثم استخدام هذه النتائج لتحقيق عدة أهداف:

١ـ دراسة الوحدة العربية في التاريخ القديم، وفي التاريخ المعاصر، لتأصيل مراحل الصعود ومراحل الهبوط، وتحديد العوامل المسؤولة عن ذلك، فضلا عن رصد عوامل الاستمرار، وعوامل التغير، في المسيرة الوحدوية العربية، وكيف يمكن بالتالي تعظيم مفعول بعض العوامل أو تقليصه؟

٢ـ إعادة تأسيس فكرة الوحدة العربية في ضوء التجربة، أي في ضوء خبرات التاريخ ودلالات الواقع.

٣ـ دراسة عوائق الوحدة العربية، سواء الذاتية منها والموضوعية، أو الداخلية والخارجية، أو الفكرية والأيديولوجية، كمدخل لا بد منه لتحديد سبل مغالبة هذه العوائق.

٤ـ تحليل التطورات السياسية الواقعية على الساحة العربية، ومحاولة تصورها في خدمة عملية الوحدة، مع التركيز بصفة خاصة على دراسة محاولات التكامل الإقليمي، والمنظمات الإقليمية ومسألة الوحدة.

٥ ـ دراسة التجارب الوحدوية المعاصرة في العالم من منظور كيفية الاستفادة منها، وبهذا المعنى يجري التركيز على دراسة ثلاث تجارب أساسية: أولاها: التجربة الأمريكية؛ وثانيتها: التجربة الأوروبية؛ وثالثتها: التجربة الآسيوية.

٦ـ محاولة تقديم إجابة عن السؤال الأساسي الآتي: كيف يمكن تحقيق الوحدة العربية في ضوء ما سبق؟

فهل لا تزال الوحدة العربية ممكنة؟

إنها ممكنة لأنها ضرورية، وبالتالي فهي ضرورية لأنها ممكنة. وليس هذا من قبيل الدور الفاسد في المنطق، فالضرورة تخلق أسباب تحققها. ليس معنى ذلك أنها تحقق نفسها بنفسها، بل تدفع الوعي البشري إلى إدراك الواقع، والتبصر في وسائل تغييره، باتجاه تحقيق الضرورة.

وحين نتحدث عن الوحدة العربية لا نحلم بقيام دولة موحدة ناجزة كالولايات المتحدة مثلا.. دفعة واحدة. إن تلبية الضرورة الوحدوية ليس شرطا أن تبدأ بكل الأقطار، ولا بمنهج واحد في إدارة عملية التوحيد. فتذليل الواقع لمقتضيات العقل يستهلك الكثير من الوقت والجهد، لكنه يفضي إلى الغاية المحددة. في حين أن السياسات التي اتبعتها الأنظمة العربية في نصف القرن الماضي لم تترك الأمة حيث كانت؛ من التجزئة والتخلف و التبعية بل خلقت ـ فوق ذلك ـ تباعدا بين الشعوب العربية، واندماجا بين النظام العربي والمركز الإمبريالي،

يصعب فك الارتباط فيه. المهم هو الثبات والاستمرار والمثابرة، أي عدم التراجع عن الهدف ولا خطوة واحدة. إن الاستفتاءات والخطب والانتخابات والمؤسسات التي تقيمها دول الاتحاد الأوروبي لا يقصد منها حيازة الشرعية فقط، بل إشعار الشعوب الأوروبية بأنها تساهم في مشروع سياسي ـ حضاري، يؤثر في حياتها، ويقرر لها مصيرا آخر مختلفا عن مصير الدولة القومية الذي مارسته هذه الشعوب منذ القرن الثامن عشر. إن تنشئة الشعوب على ممارسة العمل الوحدوي، ومناقشة المبدأ الوحدوي والمساهمة في كل خطوة وحدوية، إقرار من الأنظمة الأوروبية بأن العمل الوحدوي عمل شعبي من الدرجة الأولى، فهو ليس وقفا على الدول، وليس حكرا لحزب واحد وحيد يحتكر الحكمة والحقيقة والوطنية ويصادر إرادة الشعب ويشل عزيمته.

هذا هو الفرق بين وعي التقدم ووعي التخلف. وعي التقدم هو وعي بتقرير المصير، ومعرفة بإيجاد الوسائل لتحقيقه، فهو وعي يعرف به الإنسان ما يريد، ويوفر له الإرادة اللازمة. أما وعي التخلف فهو وعي يعرف ما لا يريد، وليس يعرف ما يريد. يعرف ـ مثلا ـ أنه لا يريد الاستعمار، فحاربه بكل الوسائل وانتصر عليه، فماذا كانت النتيجة؟ رحل الاستعمار وانتصرنا وحصلت الأقطار العربية على الاستقلال.. ولكن ماذا بعد الاستقلال؟ بعد نصف قرن من «النضال» سقطت الدول العربية، كرة أخرى، صريعة الاستعمار الجديد والهيمنة الإمبريالية والصهيونية، وفقدت استقلالها بصور مختلفة: حصار، مديونية، قواعد عسكرية، الحاجة الماسة إلى المساعدات العسكرية والغذائية، حروب أهلية، حروب حدودية... إلخ. وعي التخلف أعمى النظم السياسية العربية عن إدراك بديهة أن الاستقلال ليس هدفا لذاته، بل هو وسيلة لتقرير مصير عربي موحد ومختلف عما رسمه العثمانيون والفرنسيون والإنجليز، ثم الأمريكيون والصهاينة. لذلك فإن العمل الوحدوي هو إحدى الدلالات على انتقال النخب العربية من وعي التخلف إلى وعي التقدم.

وفضلا عما تقدم، فإن الوحدة العربية ليست هي الممكن فحسب، وإنما هي الممكن الوحيد أيضا. إن الوحدة العربية الشاملة حلم أيديولوجي شريف وملهم، ولكن تحقيق هذا الحلم لن يكون غدا ولا بعد غد، إنه المشروع المستقبلي الذي سيظل يشد إليه العرب لمدى عقود من السنين. وليس معنى

ذلك أن الوحدة العربية مستحيلة، أو أنها لن تأتي على الإطلاق، فتلك هي استنتاجات خصوم الوحدة أيضا، ومناهضيها. وليس معنى ذلك أيضا أن المشروع الوحدوي محكوم عليه بالإخفاق، فتلك هي استنتاجات الذين يمخرون عباب المحيط فلا يرون من جبل الجليد غير قسم ضئيل يحسبونه الجبل بأكمله، ولا يدرون أن كتلة الجليد مختفية تحت سطح الماء.

وفي الوقت نفسه، تنبغي الإشارة إلى أن الوحدة العربية ليست حكما أصدره التاريخ على العرب، ولا مهرب من تنفيذ هذا الحكم. إن الوحدة العربية ليست حتمية تاريخية، ونحن لسنا مجرد أدوات لتحقيق هذه الغاية، مهما كانت شريفة وملهمة. إن الوحدة العربية لا تتحقق إلاّ لأننا نريد تحقيقها، ولا تتحول إلى واقع قائم بذاته إلاّ لأننا عازمون ومصممون على فعل ذلك. للوحدة مستقبل عندما نقرر نحن أن يكون لها هذا المستقبل. وليس للوحدة مستقبل عندما ندع أمر الوحدة لقوى خفية تظن أنها قادرة على تحريك التاريخ.

وفضلا عن كل ما تقدم، تبقى مشكلة الوحدة العربية الأساسية، هي أنها وحدة من دون وحدويين، ويبقى مستقبلها رهنا بإرادة «المواطنين الأحرار»، قبل أي شيء آخر!

5

أمين عام جديد.. نظام قديم

تولى عمرو موسى منصب الأمين العام للجامعة اعتبارا من ١٥ مايو ٢٠٠١، وسط آمال عريضة وتوقعات متصاعدة، سواء على المستويات الرسمية أو المستويات غير الرسمية، بشأن إمكان تفعيل دور الجامعة والعمل العربي المشترك كأساس لإخراج النظام العربي من الأزمة العامة التي تلف به، وذلك لاعتبارين:

الأول: ما يتميز به الأمين العام الجديد من كفاءة سياسية وتنظيمية، وقدرة على الأداء والإنجاز، أظهرتها مدة خدمته الطويلة كوزير لخارجية مصر على مدار العقد الماضي. فضلا عن الرصيد الضخم الذي تراكم له في منصبه السابق نتيجة للمواقف القومية والوطنية التي عمد إلى اتخاذها، وبخاصة في مواجهة إسرائيل والولايات المتحدة، مما كان له وقع مؤثر في محيط الرأي العام العربي، وبدرجة غير مسبوقة بالنسبة إلى أي وزير خارجية، بحكم طبيعة منصبه ومجالات عمله. وهو الأمر الذي أثار آمال وطموحات في إمكان نجاحه في

«إن الأزمة التي تواجه الجامعة: هل هي أزمة أداء.. أم أزمة وجود؟»

المؤلف

«قد آن الأوان لكي يتأكد أن الجامعة هي جامعة دول»

المؤلف

تحديث الجامعة وتطوير أدائها وتفعيل دورها من ناحية، فضلا عما طرحه هذا التعيين من تساؤل حول مدى تأثير قدرات الأمين العام الشخصية على دور ونشاط الجامعة، ومدى ارتباط ذلك بنجاحه في إثارة اهتمام الدول العربية، وتفعيل إرادتها السياسية تجاه الجامعة ومؤسساتها المختلفة من ناحية ثانية.

والثاني: إن هذا التعيين تزامن مع تصاعد الدعوة إلى تحديث الجامعة وتطوير هياكلها، سواء في أبحاث الباحثين، أو ندوات المثقفين، أو مطالبات العديد من مؤسسات المجتمع المدني الوطنية والقومية. وذلك نتيجة التقدير العام بأن الجامعة لم تعد قادرة على الاستجابة إلى متطلبات المصالح العربية، في الظروف العالمية والإقليمية الجديدة، ولا مواجهة التحديات التي تواجه الوطن العربي، سواء تمثلت في تحديات العولمة، أو في التهديدات الداخلية والخارجية التي يتعرض لها الأمن القومي العربي.

ومع ذلك فإن استشراف مستقبل الجامعة والنظام العربي، بعد تولي عمرو موسى مهام منصبه، ينبغي أن ينطلق من حقيقة أساسية تتمثل في أن الأمين العام الجديد يواجه نظاما قديما؛ سواء النظام العربي أو نظام الجامعة، وهو نظام لا يوحي بالثقة، ويبدو عصيا على التغيير والتطوير، رغم كل الدواعي والتحديات التي تفرض ذلك.

وإذا كان «القديم» سيحكم «الجديد».. إلى حين على الأقل، فقد يكون من المفيد أن تبدأ عملية استشراف المستقبل، من منظور دور الأمين العام، بالانطلاق من تعيين حدود وظيفة الأمين العام للجامعة وتطورها من خلال الممارسة، فضلا عن متابعة دوره في محيط النظام العربي بشكل عام كمدخل لاستشراف المستقبل.

أولا: دور الأمين العام في الممارسة

تنبغي الإشارة - بداية - إلى أن هناك ثلاث وثائق أساسية نهضت بتحديد مضمون وظيفة الأمين العام للجامعة من الناحية النظرية [١٧٥]:

الأولى: ميثاق الجامعة الذي جعل لتلك الوظيفة مضمونا إداريا صرفا. فالأمين العام بحسب نص الميثاق يعين موظفي الأمانة العامة، ويدعو مجلس الجامعة إلى الانعقاد. ولقد جاءت الصياغة السابقة - على ما تبين - متأثرة إلى حد بعيد بالتصور القاصر لدور الأمين العام في عهد عصبة الأمم.

والثانية: النظام الداخلي لمجلس الجامعة الذي خلع على الأمين العام مجموعة من الاختصاصات ذات الصبغة السياسية؛ من أبرزها وأوضحها ما تضمنه نص المادة (١٢) بتخويل الأمين العام الحق في رفع تقاريره وبياناته إلى مجلس الجامعة حول أي مسألة يبحثها المجلس، فضلا عن حقه في لفت نظر المجلس أو أعضائه إلى أي مسألة يخشى من تأثيرها الضار على علاقات الأعضاء ببعضهم أو بسواهم من الدول.

والثالثة: النظام الداخلي للأمانة العامة ذاتها، والذي أعطى للأمين العام صفة تمثيل الجامعة في إطار من الالتزام بأهدافها ومبادئها، وذلك في مواجهة تمسك بعض الدول بأن مسؤولية الأمين العام هي مسؤولية شخصية عن كل ما يتخذ من مواقف.

ومن المفيد في هذا السياق الإشارة إلى أن الوثائق المعتمدة في الجامعة تخلو من أي وثيقة تحدد بشكل تفصيلي شامل ومتكامل نظام تعيين الأمين العام وصلاحياته واختصاصاته وحدود وظيفته. فمن المعروف أن النظام الأساسي للموظفين في الأمانة العامة كان قد صدر في سبتمبر عام ١٩٨٢، وهذا النظام لا يزال معمولا به حتى الآن من حيث الجوهر، على رغم التعديلات التي جرت عليه. ويلاحظ أن الأحكام الخاصة بمنصب الأمين العام قد رُفعت من هذا النظام في حينه، وأدمجت في صلب مشروع تعديل ميثاق الجامعة، تأكيدا للمنزلة الخاصة التي ينبغي إسباغها على الأمين العام، وبالنظر إلى أن الأجواء الإيجابية التي سبقت انعقاد مؤتمر القمة العربي في المغرب «فاس ٢»، كانت توحي بإمكان إقرار مشروع تعديل ميثاق الجامعة، بعد أن كان قد استوفى حقه من الدراسة، بل والموافقة عليه من جميع الدول الأعضاء، عدا ما يتصل بالتصويت وولاية محكمة العدل العربية..

وما حدث أن مؤتمر القمة لم يقر مشروع تعديل الميثاق، نظرا إلى اعتراض الوفد السوري عليه كما سبقت الإشارة. ومع ذلك ظل الأمل في إقرار هذا المشروع قائما، ولكن أبدا لم يتحقق ذلك حتى الآن.. ولا يُنتظر أن يتحقق في أجل قريب. وبالتالي لم تعد هناك أحكام تنظم منصب المسؤول الأعلى في الجامعة، ولذلك يجري الاحتكام إلى النصوص السابقة والسوابق المتواترة عند الاقتضاء.

وعندما تغير المنهج في النظر إلى الموضوع من «منهج تعديل الميثاق» إلى «منهج إضافة ملاحق» إلى الميثاق القائم، وذلك منذ عام ١٩٨٩، أعِد «ملحق خاص بنظام الأمين العام للجامعة»، ضمن الملاحق العديدة التي قامت بإعدادها الأمانة العامة. ولكن لم يتيسر حتى الآن إقرار أي من المنهجين، مع إرجاء النظر في الموضوع برمته.

ولذلك لا بد من إقرار هذا الملحق، بعد إعادة النظر فيه، بخاصة فيما يتصل بتحديد اختصاصات وصلاحيات الأمين العام، بما يتوافق مع المناخ المواكب لتولي الأمين العام الجديد مهام منصبه، مثلما جرى إقرار الملحق الخاص بالانعقاد الدوري للقمة. وبالطبع يمكن السعي إلى إقرار عدد آخر من الملاحق ذات الصلة، كلما كان ذلك ممكنا.

ومن ناحية أخرى، كشفت تجربة الجامعة خلال أكثر من خمسين عاما عن أهمية دور الأمين العام للجامعة في تحديد مسار العمل العربي المشترك عموما، وفي تسوية النزاعات العربية خصوصا، وهو الدور الذي اكتسبه بالممارسة وليس تنفيذا لنص الميثاق. ويتشابه دور الأمين العام للجامعة مع دور الأمين العام في المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى في عديد من المهام، فالممارسة الفعلية استندت في بعض وجوهها إلى تجارب المنظمات الأخرى. ولكنه أيضا يختلف بسبب الطبيعة الخاصة لمنصب الأمين العام للجامعة، وأسلوب تعيينه، وعلاقاته بحكومات الدول الأعضاء، وبدولة المقر، ونصوص الميثاق، وافتقار الجامعة إلى جهاز قضائي، وغيرها من الأمور.

١ ـ أسلوب تعيين الأمين العام:

يتحدد دور الأمين العام للجامعة وقدراته على أداء مهمته، بالأسلوب المتخذ عند تعيينه. فمن المعلوم ـ بداية ـ أن الميثاق الأصلي للجامعة ينص على أن تعيين الأمين العام يدخل ضمن اختصاصات مجلس الجامعة. وجرى العمل بهذا التقليد طوال الفترة السابقة على إقرار «نظام مؤتمر القمة» عام ٢٠٠٠، الذي يتضمن في صلب مواده ـ (المادة ٢) ـ النص الصريح على أن تعيين الأمين العام للجامعة يندرج في عداد اختصاصات مؤتمر القمة. ومع ذلك، فبالنظر إلى عدم وجود نص في الميثاق، أو في غيره من الوثائق، يعتبر مؤتمر القمة أحد أجهزة الجامعة، قبل إقرار «ملحق القمة» في عام ٢٠٠٠، فقد حدث أحيانا أن عمد

مؤتمر القمة إلى اختيار أو تعيين شخص بعينه لتولي منصب الأمين العام ـ كما حدث في حال تعيين عمرو موسى؛ أو تجدد له ولاية ثانية ـ كما حدث في حال تجديد ولاية محمود رياض. في هذه الحال يكتسب الأمين العام قوة معنوية مضافة تعينه على التغلب على عوائق يصنعها مجلس الجامعة، سواء انعقد على مستوى وزراء الخارجية، أو على مستوى المندوبين الدائمين، وتعينه أيضا عند التدخل لتهدئة نزاع من النزاعات العربية، إذ يشعر أن بإمكانه الاتصال مباشرة برؤساء وملوك الدول الأعضاء، الأمر الذي يجعله يتخطى عقبات بيروقراطية متعددة، ويختصر إجراءات كثيرة.

٢ ـ انتماء الأمين العام إلى دولة المقر:

جرى العرف على أن الأمين العام يُختار عادة من بين كبار المسؤولين في دولة المقر، بناء على ترشيح دولته لهذا المنصب. هذا الوضع له إيجابياته وسلبياته، وكلها انعكست بشكل أو بآخر على أداء الأمين العام للجامعة. وفي الواقع، فإن الإصرار على أن يكون الأمين العام من أبناء دولة المقر له ما يبرره من وجهة نظر الخصوصيات العربية. إذ بذلك تكون الدول الأعضاء الأخرى قد ألقت بمسؤولية أداء الأمين العام والأمانة العامة على عاتق دولة المقر. وهو الأمر الذي كان يسبب حرجا لطرفي العلاقة، دولة المقر والأمين العام. ولكن في الوقت نفسه اعتبرت دولة المقر اختيار الأمين العام من أبنائها دليلا على نفوذها، وأداة إضافية لممارسة هذا النفوذ وتدعيمه. ومن خلال هذه العلاقة يستطيع الأمين العام استخدام إمكانات وتسهيلات دولة المقر، ودعم خططه بعد التنسيق مع حكومته. ولكن من جهة أخرى قد تتضارب الأهداف، وحدث فعلا هذا التضارب؛ حدث مع الأمين العام الأول حين تعارضت أهدافه مع سياسة حكومة الثورة في مصر، بخصوص علاقته مع حكومة نوري السعيد في العراق، وحدث مع الأمين العام الثاني حين شاءت القيادة المصرية عقد مؤتمر قمة الخرطوم خارج إطار الجامعة. وحدث مع الأمين العام الثالث حين اتخذت السياسة الخارجية المصرية منحى الانعزال عن الساحة العربية، وإضعاف علاقتها بالجامعة، ولم تطلب التجديد له فترة ثانية، وسارعت سوريا بطلب التجديد لولاية أخرى في تجاوز واضح لدولة المقر.

[redacted]

[redacted]

٣ ـ شخصية الأمين العام وخبرته العربية:

تلعب شخصية الأمين العام وخبرته في الشؤون العربية دورا مهما. يلاحظ مثلا أن الأمين العام الأول عبد الرحمن عزام، والأمين العام الثالث محمود رياض، كلاهما بدأ مهمته بأداء يدل على أنه استفاد من خبرته العربية السابقة على عمله في الجامعة. وعلى العكس منهما لوحظ أن الأمين العام الثاني عبد الخالق حسونة، والأمين العام الرابع الشاذلي القليبي، أخذ كلاهما وقتا غير قصير قبل أن يبدأ بطرح أفكار جديدة، والتقدم بمبادرات عملية على صعيد العمل العربي المشترك، وخصوصا في مجال تسوية النزاعات بين الدول العربية، وهو المجال الذي يتطلب وجود علاقات شخصية سابقة، بين الأمين العام والنخبة السياسية العربية، ومعرفة عميقة بخصوصيات السياسة العربية. وتتضح أهمية الكفاءة الشخصية وتوافر عنصر المبادرة عند الأمين العام من مقارنة سلوك أمناء الجامعة في عدة مناسبات: خلال أزمة الضفة الغربية، وفور اندلاع أزمة الكويت والعراق عام ١٩٦١، وسلوكه يوم اندلاع أول حدث من أحداث الحرب الأهلية اللبنانية عام ١٩٧٥، وخلال المراحل الأولى لأزمة الكويت والعراق الثانية عام ١٩٩٠. كذلك ارتبط أداء الأمين العام بعناصر التجديد التي استخدمها ومارسها خلال مدة ولايته لتسوية النزاعات العربية. فقد برز في الأداء من استخدم أكثر من غيره الاتصال الشخصي بالرؤساء والحكام (عبد الرحمن عزام)، ومن استحدث نظام المبعوثين الشخصيين وإرسالهم إلى مواقع الأزمات (محمود رياض)، ومن طرح ونفذ مبادرة استخدام قوات سلام (عبد الخالق حسونة)، ومن بادر إلى تشكيل مجلس جامعة مصغر يتخصص في علاج وتسوية نزاع أو أزمة عربية حادة، كاللجنة الوزارية التي شُكلت وتفرغت لتهدئة الحرب الأهلية اللبنانية (محمود رياض)، واللجنة الوزارية التي شُكلت وتفرغت لتهدئة حرب الخليج الأولى ووضع حد لأوزارها (الشاذلي القليبي).

٤ ـ تصور الأمين العام لدور الجامعة:

تغيرت قيادة الأمانة العامة خمس مرات خلال نصف قرن. والملاحظة الجديرة بالاهتمام هنا هي أن كل قيادة وضعت تصورا معينا لدور الجامعة ومهامها، لم يكن بالضرورة هو الدور أو المهام التي ينص عليها الميثاق

صراحة. وجاءت التصورات تعبر عن رؤية مرحلية أكثر انسجاما مع ظروف البيئة العربية والإقليمية، ومع خلفية واهتمامات وشخصية الأمين العام للجامعة.

وتفصيل ذلك أن الأمين العام الأول، عبد الرحمن عزام (١٩٤٥ ـ ١٩٥٢)، انطلق من ثقة هائلة بالذات، باعتباره واحدا من الشخصيات العربية البارزة التي كان لها دورها المستقل من قبل إنشاء الجامعة، لذلك اعتبر نفسه ـ والجامعة ـ طرفا فاعلا في العلاقات العربية. سمح ذلك للجامعة بدور نشط ومبادر. أما الأمين العام الثاني، عبد الخالق حسونة (١٩٥٢ ـ ١٩٧٢)، فقد قاد الجامعة في فترة صعود المد القومي الثوري، وتصاعد النزاعات العربية في الخمسينيات والستينيات، لذلك ركز على حماية كيان الجامعة في مواجهة تلك الأعاصير، والحفاظ على وحدتها باعتبارها بيت كل العرب. وتولى الأمين العام الثالث، محمود رياض (١٩٧٢ ـ ١٩٧٩)، مسؤولية الأمانة في فترة تصاعد إمكانات عدد من الدول العربية ماليا بسبب الطفرة النفطية. لذلك ركز على القضايا المتعلقة بالتنمية العربية ومنظماتها المتخصصة. ودشن فكرة الحوار بين العرب والتجمعات الدولية الأخرى (الحوار العربي ـ الأوروبي والتعاون العربي ـ الأفريقي). والأمين العام الرابع، الشاذلي القليبي (١٩٧٩ ـ ١٩٩٠)، واجه تداعيات نقل المقر الدائم من القاهرة إلى تونس في ظروف صعبة، وأدار أعمال الجامعة في مناخ اتسم أساسا بعدم الاستقرار. لذلك انطلق في مجال الدور الإعلامي للجامعة، وتوسيع شبكة علاقاتها الدولية. والأمين العام الخامس، عصمت عبد المجيد (١٩٩١ ـ ٢٠٠١)، تولى أمانة الجامعة في أعقاب أزمة غزو العراق للكويت، وعودة الأمانة العامة إلى مقرها الأصلي في القاهرة. لذلك ركز على رأب الصدع، وتحسين العلاقات بين الدول العربية ، والعمل على تحقيق المصالحة القومية، فضلا عن حماية وجود الجامعة ذاته وكيانها. والآن بدأت مرحلة الأمين العام السادس، عمرو موسى (٢٠٠١ ـ حتى الآن)، وهي لا تزال في بداية الطريق.

٥ ـ الدور السياسي للأمين العام:

توسع الأمين العام في ممارسة بعض الصلاحيات السياسية؛ من قبيل تمثيل الجامعة في الخارج، وتنسيق سياسات المجموعة العربية في الأمم المتحدة، ودعوة الدول العربية إلى احترام ميثاق الجامعة، وبذل المساعي

الحميدة حال انتهاك الميثاق بشكل أو بآخر من أشكال العدوان، مثلما تحرك في عام ١٩٦١ في أزمة الكويت والعراق الأولى. وبوجه عام، ارتبطت فعالية أداء الأمين العام لهذا الشق السياسي من وظيفته بعاملين:

العامل الأول يتمثل في طبيعة العلاقات السياسية بين الدول العربية بعضها ببعض. وهناك نموذجان بالغا الدلالة على التأثيرات السلبية لتلك العلاقات في فعالية الدور السياسي للأمين العام؛ النموذج الأول يقدمه عبد الرحمن عزام، حيث كانت موجة الانتقادات الحادة التي أثارها تقريره المرفوع إلى مجلس الجامعة في دورته الحادية عشرة، والذي اعتبرته بعض الدول تدخلا في شؤونها، سببا مباشرا في استقالته من منصبه في ٤ سبتمبر عام ١٩٥٢. والنموذج الثاني عبد الخالق حسونة؛ عندما لم يتجاوب مع رغبة السودان في عرض خلافه مع مصر عام ١٩٥٨ على مجلس الجامعة، مما أدى إلى تخطي التنظيم الإقليمي، وتقدم السودان مباشرة بشكوى ضد مصر إلى الأمم المتحدة. ويعكس هذا النموذج بوضوح جانبا مهما من قضية العلاقة بين الأمين العام ودولة المقر (مصر في هذه الحالة).

أما العامل الثاني فيتمثل في شخصية الأمين العام نفسه. فبين خمسة من الأمناء العامين الذين تعاقبوا على الجامعة من تأسيسها وحتى الآن ـ دون حساب الأمين العام السادس عمرو موسى حيث لم تتحدد ملامح مرحلته بعد ـ كانت مرحلة محمود رياض رغم قصرها (١٩٧٢ ـ ١٩٧٩)، مرحلة متميزة في حياة الأمانة العامة. فلقد قامت الأمانة العامة خلالها بدور حيوي وبارز، لم تكن فيه مجرد سكرتارية عامة، بل بادرت بحل كثير من القضايا المثارة في حينها، وظهرت إبانها إدارة المنظمات تعبيرا عن تنامي دور المنظمات المتخصصة من جهة، ورغبة في اضطلاع هذه الإدارة بتنسيق العلاقة بين المنظمات والأمانة العامة من جهة أخرى.

٦ ـ دور الأمين العام في تسوية النزاعات العربية:

شمل التغير أيضا دور الأمين العام للجامعة في تسوية النزاعات العربية. ومن الجدير بالإشارة أن دور الأمين العام في تسوية النزاعات قد تشكل وبلغ ما بلغه بالممارسة وليس عن طريق الميثاق، ولهذا الاعتبار يلاحظ أن هذا الدور لصيق بالأمين العام؛ أي بشخصه وشخصيته، وخبرته السياسية،

ومكانته لدى النخب العربية الحاكمة. بهذا المعنى قد ينشط الدور خلال ولاية أمين عام ويفتر خلال ولاية أمين عام آخر. وتتدخل اعتبارات متعددة أخرى لتجعل هذا الدور فاعلا أو خامدا.

يأتي في مقدمة هذه الاعتبارات أن الأمين العام يحمل دائما جنسية دولة المقر، وهو وضع استقر بالممارسة إذ لا يوجد نص عليه في الميثاق، على عكس النص الذي يحدد القاهرة كمقر دائم للجامعة. هذه العلاقة بين الأمين العام ودولة المقر تثير نتائج مختلفة بالنسبة إلى دور الأمين العام في تسوية النزاعات. فمصر كان لها وزن سياسي كبير خلال معظم مراحل تطور النظام العربي. الأمر الذي يدفع بالظن إلى أن الأمين العام كان يمكنه استثمار هذا الوزن لصالح القيام بدور نشط في تسوية النزاعات، مستخدما إمكانات ونفوذ هذه الدولة الكبيرة. ولكن لأن مصر كانت قائدة تحالفات، وممثلة لتيار سياسي اتسم أحيانا بالثورية وأحيانا أخرى بالاعتدال - وكلتاهما سمتان لم تحظيا بالإجماع - ساد الظن بأن الدول قد تتردد في قبول وساطة أو مساعي الأمين العام خشية أن يكون مدفوعا لخدمة سياسات ومصالح الدولة المنتمي إليها.

وهناك من الأمثلة ما يؤكد هذا الظن وأمثلة أخرى تؤكد عكسه. فالأمين العام الأول كان يتدخل في النزاعات بمبادرات من جانبه أسرع من مبادرات دولته، معتمدا في هذا الشأن على اتصالاته بالنخب الحاكمة العربية وشخصيته وفهمه الخاص لدوره ولدور الجامعة. من ناحية أخرى لم يتدخل الأمين العام في أي نزاع نشب بين دولته ودولة عربية أخرى. ففي النزاع بين مصر والسودان حول منطقة حلايب لم يتدخل الأمين العام الثاني ولم يتدخل الأمين العام الخامس حين تجدد النزاع في عام ١٩٩٢. ولم يتدخل في النزاع بين مصر وليبيا عام ١٩٧٧. كذلك لم يتدخل الأمين العام الرابع حين كانت تنشب نزاعات بين تونس وليبيا. وفي أحوال كثيرة كان أداء الأمين العام على درجة كبيرة من الكفاءة حين تحلل من قيود الدولة المنتمي إليها، لأنها كانت غير مهتمة أو لم يكن لها موقف إزاء نزاع معين، أو لم تكن علاقة الأمين العام بالقيادة السياسية في دولته على ما يرام. ففي الحرب الأهلية اللبنانية تحرك الأمين العام في أعقاب اندلاع الشرارة الأولى للحرب الأهلية، ولم تكن مصر قد كونت رأيا بعد في شأن هذه الحرب، وتحرك أيضا بالسرعة نفسها في النزاع بين اليمنين.

كذلك تلعب الممارسة دورا مهما في تحديد كفاءة وأداء الأمين العام في مجال تسوية النزاعات؛ فالأمين العام إذا ما واجهته بإحباطات متعددة في بداية ولايته بسبب تردي العلاقات العربية، أو ميل حكومة الدولة المنتمي إليها لتحمل مسؤولية الوساطة والتدخل مباشرة في النزاعات العربية ـ لتأكيد دورها ووزنها، حتى إذا جاء هذا الميل على حساب أداء الجامعة ـ ففي الغالب يتجه إلى التقوقع داخل أمانته العامة، أو شغل نفسه والأمانة العامة بتوطيد علاقات الجامعة بالدول غير العربية، والابتعاد عن مشكلات العمل العربي المشترك والنزاعات العربية.

٧ ـ الأمين العام والرمز القومي:

يختلف دور الأمين العام في الجامعة عن دور الأمين العام في أي منظمة دولية أو إقليمية. وأساس ذلك أن الأمين العام للجامعة ـ منذ البدء ـ كان يمثل رمزا أكبر من الجامعة وأكبر من الدول الأعضاء، وهو الرمز القومي. هذا التمثيل لم يمنحه له الميثاق، أو أي قرار من قرارات مجلس الجامعة ومؤتمرات القمة العربية، بل على العكس تعمد الآباء المؤسسون أن ينزعوا عن الأمين العام أي اختصاصات قد تجعله يقترب من التعبير عن هذا الرمز. ومع ذلك التصق الرمز بمنصب الأمين العام منذ ولاية عبد الرحمن عزام الأمين العام الأول.

ولذلك، يستطيع الأمين العام للجامعة أن يستخدم هذا الرمز لمصلحة الجامعة ولرفع مستوى كفاءتها، لكن ذلك يعتمد على أمور متعددة، أهمها رؤية الأمين العام الشخصية لدوره، وموقعه في النخبة السياسية الحاكمة للدولة التي ينتمي إليها، وعلاقته الشخصية بالملوك والرؤساء العرب، وكفاءة وتوجهات معاونيه داخل الجامعة، والظروف الإقليمية المحيطة. إن هذه الأمور مجتمعة تفسر أسباب التفاوت في كفاءة الجامعة وأدائها لمهامها طيلة الأعوام الماضية. وقعت أزمات شديدة، وتواترت مخاطر حادة. خلال تلك الأعوام، ولولا صلابة بعض الأمناء العامين لتفككت الجامعة، أو لحدث شرخ في كيانها استحال بعده إصلاحه.. وكذلك لاحت فرص عديدة دولية وعربية.

وعلى سبيل المثال من المعروف أن الدول العظمى والكبرى قد اختارت تجاهل الجامعة دائما، والتظاهر بأنها غير موجودة، طوال نصف قرن منذ قيامها، ولكن من الجدير بالتأمل أن هذا الموقف قد تغير في حالين:

في الحال الأولى بدا العرب أقوياء في ضوء حرب ١٩٧٣، وما صاحبها من صحوة بترولية عربية، وتنبؤ دولي بأن العرب في طريقهم ليصبحوا القوة الاقتصادية السادسة على مستوى العالم، وبدت الأمة العربية كلها في حال غير الحال. عندها فقط تذكرت أوروبا الغربية «جامعة الدول العربية»، فتوافد وزراء خارجية واقتصاد أقوياء «السوق الأوروبية المشتركة» على مكتب محمود رياض الأمين العام للجامعة وقتها، ليبدأ ما سمي في حينه «الحوار العربي ـ الأوروبي»، الذي بشر للمرة الأولى بعلاقة اقتصادية وسياسية صحية وصحيحة بين الدول العربية وأوروبا، قبل أن ينكسر الحلم في ضوء تطورات وضربات مضادة لاحقة.

وفي الحال الثانية تذكرت الولايات المتحدة الجامعة أيضا، ولكن في إطار مختلف. فبعد طول تجاهل كان رون براون وزير التجارة الأميركي هو أول مسؤول أميركي يدخل إلى مكتب الأمين العام للجامعة في سنة ١٩٩٦، الدكتور عصمت عبد المجيد.. إنما المدخل هنا نقيض كامل للمدخل الأوروبي في السبعينيات. فقد تمثل المدخل هذه المرة في حال الضعف العربي، والقبول بإدخال القضية الفلسطينية إلى «صندوق» اتفاقيات أوسلو. بهذا المدخل ذهب الوزير الأميركي يطلب من الجامعة رسميا، وباسم الولايات المتحدة، أن تصدر قرارا جماعيا بإنهاء المقاطعة الاقتصادية ضد إسرائيل [١٧٦].

في ما قبل هذا وبعده كانت الجامعة جزءا من الحال العربية العامة. وأحيانا في قلب العاصفة. في سنوات عبد الخالق حسونة الأمين العام الثاني ـ مثلا ـ عاشت الجامعة لحظات القوة والضعف في الآن نفسه. ففي سنة ١٩٦١ مثلا اعترض عبد الكريم قاسم حاكم العراق على استقلال الكويت، وضمن لمصلحته الفيتو السوفييتي في مجلس الأمن ضد قبول عضوية الكويت في الأمم المتحدة. لكن الدول العربية الفاعلة ـ أساسا: مصر وسوريا والسعودية ـ استخدمت إطار الجامعة للاعتراف باستقلال الكويت وبعضويتها في الجامعة، وبالتالي الضغط بتلك العضوية على مجلس الأمن، تحييدا للفيتو السوفيتي، وإجبارا لعبد الكريم قاسم على التراجع. إنما.. في السنة التالية مباشرة أصبحت الجامعة في مهب الريح كنتيجة جانبية لقيام نظام انفصالي في سوريا ضد مصر، واضطراب الوضع العربي العام كله نتيجة لهذه المحنة القومية.

في المحصلة تعلم العرب بعض الدروس التي يفرضها أي عمل جماعي في الساحة الدولية. ولعل أهم الدروس يتمثل في أن من لا يريد أن يصبح جزءا من قوة الجامعة عليه - في أقل القليل - ألا يصبح جزءا من ضعفها. مصر مثلا، انفصلت برؤيتها للتسوية مع إسرائيل، فتحملت بالتالي انتقال مقر الجامعة، من عاصمتها موقتا. وحينما عادت الجامعة إلى القاهرة بعد عشر سنوات من القطيعة، لم تحاول مصر أن تفرض على الجامعة طريقها السابق للتسوية مع إسرائيل. كذلك فوجئ الدكتور عصمت عبد المجيد - في يومه الأول أمينا عاما للجامعة سنة ١٩٩١ - ببرقية تهنئة ترد إليه في الجامعة من حاييم هيرتسوغ رئيس إسرائيل آنذاك. يومها أعاد الدكتور عصمت عبد المجيد هذه البرقية الإسرائيلية إلى مرسلها مغلقة كما هي، وشدد على منع دخول أي إسرائيلي إلى مقر الجامعة. مؤكدا أنه إذا كانت مسؤولياته وزيرا لخارجية مصر تلزمه بالتعامل مع إسرائيل، فإنه حينما يصبح أمينا عاما للجامعة تصبح له مسؤوليات مختلفة تماما.

المبدأ نفسه حدث من قبل مع عبد الخالق حسونة في أيامه كأمين عام للجامعة، عندما قبلت مصر رسميا قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢، منذ صدوره في ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧، كأساس لتسوية تلتزم إسرائيل بمقتضاها بالانسحاب الكامل إلى حدود الرابع من يونيو ١٩٦٧، مقابل إنهاء حال الحرب من قبل الدول الثلاث المعنية - مصر وسوريا والأردن. ويعني ذلك أن القرار لا يتضمن مفاوضات مباشرة، ولا معاهدات، ولا سفارات، ولا علاقات من أي نوع، ولا تطفل إسرائيليا أو طموحا نحو دول عربية أخرى. مع ذلك قال عبد الخالق حسونة صراحة: « بصفتي أمينا عاما لجامعة الدول العربية، أؤكد أن الأساس الوحيد لتسوية عربية - إسرائيلية هو فقط قرار تقسيم فلسطين الصادر من الأمم المتحدة في سنة ١٩٤٧» [١٧٧]. لقد قال ذلك وهو مصري، ويتحدث في القاهرة. وتصريحاته نشرت في صحيفة مصرية، لكن، لا دولة المقر ألزمته بسياستها، ولا هو نسي أن «جمعيته العمومية» في منصبه العربي هي مجموع الدول الأعضاء في الجامعة.

محمود رياض أيضا كان يرفض جملة وتفصيلا التسوية المصرية مع إسرائيل. بالتالي هو أقرب إلى الموقف العربي المعارض لمصر، خصوصا أنه يستند إلى تعديل في وثائق الجامعة يؤكد قومية القضية الفلسطينية، ويرفض

منهج التسوية المنفردة - كانت الحكومة المصرية برئاسة مصطفى النحاس (باشا) هي التي اقترحته. مع ذلك فقد تنبأ محمود رياض بأن حال القطيعة، بين السادات والمخالفين له عربيا، ستفرض ثقلها على منصبه أمينا عاما لجامعة عربية هو ملزم رسميا وأخلاقيا بالتعبير عنها مستقلا عن جنسيته. هكذا اختار محمود رياض - بإرادته الحرة - الاستقالة من منصبه، بعكس إصرار كل الدول العربية الأخرى الأعضاء في الجامعة، التي قررت نقل مقر الجامعة إلى تونس.

إن هذا التاريخ الطويل له دلالاته وخبراته، وينبغي أن نتوجه إليه باستمرار لكي نستفيد منه، أساسا، دروسا للمستقبل. ومن هذه الناحية يمكن القول إن المفتاح الأول لنجاح أمين عام الجامعة في مهمته هو أن يترك جنسيته، وثقل دولة المقر، على باب الجامعة، بافتراض أن دولة المقر هي بذاتها أول من يدرك معنى العمل الجماعي، ولا تخلطه بالعمل المنفرد.

كذلك اقتربت الجامعة من لحظة العاصفة المدمرة مجددا بعد صفقة أوسلو السرية بين إسرائيل وياسر عرفات في سنة ١٩٩٣. وفي هذا السياق حاول عرفات استدراج الجامعة إلى فخاخ اتفاقيات أوسلو، من خلال السعي إلى استصدار قرار من مجلس الجامعة، ليعقد اجتماعه التالي في غزة، بحجة أن هذا يعني للعالم وجود دعم عربي لسلطة الحكم الذاتي الفلسطيني الوليدة. أما المغزى الآخر فهو تعريب صفقة سرية لم يكن العرب طرفا فيها.

لكن الرؤية الضبابية استمرت هائمة في العيون، بما يفرض - من جديد - سؤالا قديما: إذا لم يصبح العرب - بصيغة الجامعة - أقوياء كمجموعة، فما هي إذن الحكمة أصلا من وجود الجامعة؟ للسؤال إجابات متنوعة، تجدد الاهتمام بها مع تولي عمرو موسى مسؤولياته أمينا عاما جديدا، وسادسا للجامعة. لكن، قبل الإجابات الصحيحة، يبدو أن عمرو موسى قد استقر فعلا على الأسئلة الصحيحة!

وهنا ينبغي أن يوضع في الاعتبار حقيقة التطور في دور الأمين العام.. وتفصيل ذلك أن الأمين العام - كمنصب ودور - حصل على اختصاصاته المتميزة بالممارسة، ويبدو أنه يفقدها أيضا بالممارسة. فقد أدت الثمانينيات بتطوراتها المختلفة إلى تغييرات متعددة في توازن القوى العربية، وفي علاقة الأمين العام بالدولة التي ينتمي إليها، وفي علاقته الشخصية بالحكام العرب،

وبالنخب السياسية العربية، وفي علاقته بالشعوب العربية. وأسباب فقدانه هذه العلاقة متعددة. وأبرزها حال الانتكاسة في المشاعر القومية، والانقسامات الشديدة داخل النخب الثقافية والسياسية، والخضوع المتصاعد من جانب الإعلام العربي لسياسات ومصالح ضيقة أو شخصية عربية أو أجنبية، بالإضافة إلى أمور أخرى تتعلق بالتغيرات السلبية التي أصابت النخب والمؤسسات العربية في ظل طفرة المال النفطي.

ومع ذلك، فالأمين العام - بحكم التراث الضخم من الممارسات والاختصاصات، وبحكم الأخطار والتحديات التي تهدد الوجود الجماعي العربي، وخصوصا جامعة الدول العربية - يستطيع أن ينبه، وأن يتحرك. ومجالات التحرك كثيرة وساحة المبادرات غاصة بها؛ ليس فقط لأن السياسة العربية في حال سيولة، مثلها في ذلك مثل السياسات الدولية عموما، ولكن أيضا لأن العقل السياسي العربي، وإن كان في اللحظة الراهنة مشدودا إلى أحداث وتطورات متلاحقة تفرض عليه مواقف وقتية، إلا أنه في نهاية الأمر مدرك لحقيقة أن استمرار الجامعة الفاعلة سوف يقي الدول العربية مخاطر التحديات السياسية التي قد تزيد الانقسام، أو تهدد بقاء النظام العربي.

ولا شك في أن خطة كهذه تتطلب إعادة النظر في هيكل الأمانة العامة، وفي الخبرات المتوافرة فيها، وفي نظم التعيين والإدارة، وفي علاقة الجامعة بالمنظمات الاجتماعية والاقتصادية العربية المتخصصة، وفي علاقة الجامعة باتحادات رجال الأعمال وبالنقابات وبتنظيمات المرأة العربية وبالجمعيات الأهلية، أي بمؤسسات المجتمع المدني القومية عموما. فإذا استطاعت الجامعة تجاوز المرحلة الحرجة، التي قد تمتد إلى منتصف العقد الأول من الألفية الثالثة أو نهايته، تكون قد وضعت بالممارسة تقاليد جديدة للتعاون العربي، ويكون الأمين العام قد حقق إنجازا مهما أنقذ به الجامعة.. والنظام العربي ذاته في الوقت نفسه.

ولكن يظل الأمين العام - على رغم أهمية دوره - مقيدا بإرادة دولة المقر. هذه الدولة تستطيع - إن شاءت - تحريك وتنشيط الجامعة عن طريق المبادرات، والقيام بدور أساسي في تسوية النزاعات العربية، وتشجيع الأمين العام على تطوير الأمانة العامة وتحسين أدائها، وحثه على التقدم بمبادرات. وتشهد تجربة نصف القرن الماضي على أن دور دولة المقر كان حيويا في تعطيل - وأحيانا شل - الجامعة، وكان حيويا أيضاً في تفعيل الجامعة.

ومع ذلك تظل الخبرة شيئا، وحال السيولة الراهنة شيئا آخر، ففي مثل هذه الحال يصعب التنبؤ بسلوكيات الدول. لا ننسى أن الفرصة متاحة الآن أمام الدول الكبرى لإعادة رسم خريطة المنطقة، أكثر من أي وقت مضى منذ الحرب العالمية الأولى. ولا ننسى أن الرابطة القومية وبقية روابط الانتماء والهوية بين الدول العربية صارت واهية أو واهنة. لذلك فكما لا نشك في عودة النشاط إلى الجامعة، فإننا لا يجوز أن نستبعد أن يطّرد إهمال بعض الدول الأعضاء للجامعة، ولا نقول انفراطها.

ثانيا: إصلاح حال الدول الأعضاء

في البدء كانت الدول.. وفي المنتهى! لذلك لا مجال للحديث عن تفعيل الجامعة أو تطويرها بدون إرادة سياسية كاملة تتجسد في قرارات وتوجهات على مستوى القمة. وحتى يحدث ذلك، لا بد من تأكيد أنه قد آن الأوان لأن يتوقف هذا الإمعان من جانب حكومات الدول الأعضاء في تحميل الجامعة المسؤولية كاملة عن إصلاح العمل العربي المشترك. فالجامعة مهما تطورت نتيجة آليات عمل جديدة، أو نتيجة استبدال عناوين مهمات ووظائف بغيرها، أو نتيجة يقظة عامة وحقيقية بين العاملين في كل أجهزة ومنظمات العمل العربي المشترك، لن تخطو خطوة إيجابية إلى الأمام، إلا إذا قامت الدول الأعضاء بواجباتها هي الأخرى؛ فأدخلت تعديلات جذرية على نظمها الداخلية، وأساليب عملها وسلوكياتها المرتبطة بنواحي العمل العربي المشترك، خصوصا المرتبطة بالجامعة وأمانتها العامة.. كما يتضح من العرض الآتي:

١ - ازدواجية الشخصية... وازدواجية المعايير

سبقت الإشارة إلى أن الأزمة العامة التي تحيط بالجامعة والعمل العربي المشترك هي في حقيقتها أزمة نفوس.. لا أزمة نصوص، وهي تخلق في نهاية الأمر نوعا من ازدواجية الشخصية.. وازدواجية المعايير في سلوك الدول الأعضاء، والأمثلة هنا عديدة [١٧٨]:

الأول: إن أي برنامج للإصلاح الداخلي للجامعة لا يتصور أن يحقق هدفا واحدا من أهدافه، إذا استمرت الدول تقول على منبر الجامعة شيئا، وتقول شيئا آخر عندما تطمئن إلى أن الأبواب أغلقت، بعد أن خرج الصحافيون من قاعة الاجتماع.

لقد سبقت الإشارة إلى أن الجامعة، في نظر الدول الأعضاء والأمين العام، كانت، ولا تزال، منبرا يخدم أهدافا متعددة. ومن ثم يمكن القول إن الجامعة والدول الأعضاء فيها وأمينها العام، كلهم، أمام امتحان جديد ليؤكدوا النية ثم القدرة على تطوير وظائف الجامعة وأدائها، بحيث تصبح وظيفة المنبر إحدى الوظائف وليست أهمها، وبالتأكيد ليست الوظيفة الوحيدة.

كانت الدول، ولا تزال، تتسابق لتعلن رأيا أمام شعوب الأمة. وكثيرا ما كان هذا الرأي يتناقض مع الموقف الذي تتخذه الدولة أو الدول في قاعات الاجتماعات. كان المنبر مفيدا، فالناس لن تذكر إلا الخطاب المعلن، وهو في الغالب خطاب حماسي. ثم إذا انتهى الاجتماع داخل الجامعة إلى قرار غير قومي، أو قرار دون توقعات الرأي العام، ألقت الدول على «الجامعة» باللوم. والناس لا يعرفون، ولن يعرفوا، مواقف الحكومات على حقيقتها.

ولقد ذهب البعض إلى أن الجامعة كمنبر قد أدت بهذه الوظيفة، خدمة كبيرة للقضايا العربية المصيرية، إذ إن الكلام المرسل عبر المنبر، كان في حد ذاته التزاما أو قيدا لمصلحة المبادئ القومية، والثوابت القومية، أو الشرعية القومية. ويعتقد أصحاب هذا الرأي أنه من دون هذا المنبر لكان انفرط عقد التضامن العربي. ليس من المطلوب دعم، أو إلغاء، هذه الوظيفة أو تلك، ولكن آن الأوان للدول أن تعيد النظر في الممارسات التي تسببت في إصابة الجامعة بالعقم، والتخلف عن مسايرة التحولات الدولية، ابتداء من نهاية الحرب الباردة ووصولا إلى مسيرة العولمة.

ومن المتصور أن الدول العربية اقتربت ما فيه الكفاية إلى درجة من النضوج السياسي الذي يجعل المسؤولين فيها عن العمل العربي المشترك يدركون جيدا أن ما يضاف إلى شرعية حكوماتهم، نتيجة الخطب النارية التي يلقيها المسؤولون في الجلسات المعلنة، يفقدونه ضمن ما يفقده كل العرب عندما تلام الجامعة على الفشل والقصور والعجز عن اتخاذ القرارات المناسبة، أي عندما يتعمدون الانتقاص من شرعية الجامعة التي أقيمت لتجمعهم.

والثاني: إن الإصلاح لن يحقق هدفا واحدا إن استمرت بعض الدول العربية في اعتبار الجامعة منافسا وليست مكملا. ويبدو أن هذه مشكلة عامة، فالمفوضية الأوروبية قاست كثيرا، لكنها نجحت في نهاية الأمر، بالصبر والانتظار، ولكن أيضا بالمثابرة والإنجاز الملموس في فرض التطوير

والإصلاح على أجهزة الدول الأعضاء، حتى تستطيع مسايرة التقدم الحاصل في أجهزة الاتحاد. وحظي هذا الأمر باهتمام المفوضية منذ سنوات طويلة، أي منذ وجد الأوروبيون أن كثيرا من الأفكار والمشاريع التي يطرحونها يتعطل تنفيذها، لأن البيروقراطيات القطرية لم تتطور بعد إلى الحد المناسب الذي يسمح لها بالتفاعل مع التطور الحادث في المستوى الاتحادي.

والثالث: إنه لا يجوز، مع ذلك، أن يطلب من الدول فوق ما تحتمل. ففي كل الدول العربية يجري مثلا التعيين في الوظائف على أسس غير عصرية ـ مثل القرابة والشللية والمعرفة الشخصية والمكانة الاجتماعية، وباستثناءات قليلة يجري التعيين على أسس الكفاءة. في الوقت نفسه من المؤكد أن الجامعة لن تحسن حالها وأداؤها إلا إذا تبنت الأسس العصرية في نظم التعيين فيها، وخصوصا النظم الخاصة بالوظائف العليا في الجامعة والمنظمات المتخصصة. وأيا كانت الإصلاحات التي ستدخل على نظم التعيين، سيكون صعبا جدا تصور أن تلتزم الدول بهذه الإصلاحات، لأنها إصلاحات لم تدخل مثيلاتها على النظم الداخلية في معظم هذه الدول. لا يعني هذا أن تستسلم الجامعة، إن رغبت حقا في التطور والإصلاح، ولا سبيل إلى التطوير إلا بقدر غير قليل من المثابرة، وقدر هائل من القدرة في الجامعة على تقديم النموذج.

والرابع: إن السلوكيات المعيبة عند بعض الدول الأعضاء لا تقتصر على ازدواجية المواقف بين ما هو معلن وما هو سري، والتدخل في التعيينات في الجامعة ومنظماتها على أسس غير الكفاءة والخبرة، وإنما تصل إلى حد أن البيروقراطيات العربية، أو أغلبها، لا تمنح الوقت الكافي، ولا الجهد اللازم لشؤون العمل العربي المشترك. ومن المشاهد المألوفة في اجتماعات الجامعة مشهد مندوب دولة يقرأ للمرة الأولى وثائق الاجتماع، بينما تفرض الأمانة الوظيفية، وشرف التمثيل الديبلوماسي، أن يدرس وثائق الاجتماع، ووثائق أخرى كثيرة متصلة بالموضوعات المطروحة للنقاش، ويأتي مستعدا لنقاش جاد، وليس لمزايدات أو سباقات في الفصاحة والخطابة.

والخامس: إن من المتصور أن ترتبط الإصلاحات برفض احتجاج عدد من وزراء الخارجية أو المندوبين الدائمين بأنهم لا يحملون التفويض الرسمي من حكوماتهم للتصويت لمصلحة أو ضد قرار بعينه. ولا يخفى أن هذه القضية تتسبب في قضية أكبر، وهي سمعة الفشل التي تحيط بالجامعة، وبخاصة

[redacted]

[redacted]

بعد كل اجتماع لمناقشة قضية مهمة. كما تتسبب في نهاية الأمر في قضية أخرى، وهي ضخامة جدول الأعمال الذي تعده الأمانة العامة بالاشتراك مع الدول لتقديمه إلى القادة العرب في مؤتمرات القمة. فالجدول الضخم مؤشر أكبر على عدم كفاءة ولا مبالاة وعدم جدية، وكلها صفات غير لائقة في عمل يقدم إلى القمة التي تقود العمل العربي المشترك.

والسادس: يأتي على صيغة سؤال مهم للغاية، في ضوء الشواهد المتواترة والنظرة المقارنة: هل ستقبل الدول الأعضاء في الجامعة أن تتنازل عن قدر من السيادة يعادل القدر الذي تنازلت عنه عندما وقعت على اتفاقات دولية خاصة بالتجارة والشراكة والبيئة والنفط، وعندما دخلت في علاقات دفاعية وأمنية ثنائية أو متعددة مع دولة أجنبية أو أكثر؟

الإجابة عن هذا السؤال ستحدد في النهاية مصير كل الإصلاحات المقترحة والمرتقبة للعمل العربي المشترك. لا يفهمون في أوروبا، ولا حتى في جنوب آسيا وشرقها، المنطق العربي، وراء الفصل بين نوعين من السيادة: سيادة مخصصة للعالم الخارجي ـ وهذه يمكن الانتقاص منها؛ وسيادة مخصصة للوطن العربي ـ لا يمكن الانتقاص منها أو المساس بها.

٢ ـ جامعة دول... وعروبة مختلفة

أوضحت الدراسة أن مشكلة الجامعة ليست في ميثاقها. وبالتالي فإن الدعوة إلى تعديل الميثاق سعيا إلى صياغات أكثر إحكاما وإلزاما، هي ضياع للوقت والجهد في ما لا جدوى منه؛ سواء فيما يتصل بتغيير قاعدة الإجماع في التصويت، أو بإقامة محكمة عدل عربية، أو بتشكيل قوات ردع عربية، أو بإقامة كيان شعبي مواز للكيان الحكومي في الجامعة. كل هذا خارج الموضوع وتشتيت للفكر والجهد، وتفصيل ذلك يتضح مما يأتي [١٧٩]:

أ ـ إن هذه جامعة دول، وقامت ـ بنص الميثاق ـ «على أساس استقلال تلك الدول وسيادتها». وهدفها ليس التبشير أو التنوير وإن كان هذا يخدمها. هي إذن من البداية لم تكن جامعة لتحقيق الوحدة العربية، ولا لتصبح سلطة مستقلة عن الدول الأعضاء ، أو فوقها. هي مرآة لأعضائها، وحالها من حالهم. وهي أيضا جزء من رؤية الآخرين ومواقفهم مع أو ضد العروبة من حيث المبدأ.

ومن المؤكد أن الأمناء العامين الخمسة للجامعة، قبل عمرو موسى، اختلفت جذورهم وثقافاتهم وتطلعاتهم وأساليبهم، لكنهم لم يصلوا في أي وقت إلى درجة اليأس من الجامعة كمنظمة إقليمية تجسد الهوية العربية. الكل حاول واجتهد، وحلم وتعثر، ثم حلم من جديد، لكن ما جمع بينهم عناصر عديدة؛ بالدرجة الأولى هي الجامعة ذاتها كفكرة ورمز. وهي عروبة الحد الأدنى سياسيا. والدفاع عن هذا الحد الأدنى يصبح لا أولوية فقط، لكنه المقدمة الأكيدة للتقدم إلى ما هو أفضل في الوقت نفسه.

ب ـ وهي جامعة دول «عربية»، لكن إحدى المشكلات بدأت يوم جرى التوسع في تعريف العروبة لمجرد توسيع قاعدة العضوية، والنتيجة كانت ترهلا غير صحي في جسم الجامعة، حتى لقد ادعت أريتريا ـ مثلا ـ أن إسرائيل ألزم لها من الجامعة، وزعمت موريتانيا ـ مثلا ـ أن نفوذ إسرائيل الأميركي يخدمها أكثر من الجامعة.

ج ـ وهي أيضا ليست جامعة القضية الواحدة، فعلى رغم أن فلسطين أصبحت هي القضية الأكثر سخونة في تاريخ الجامعة، فإن العمل العربي المشترك، تحت سقف الجامعة، لديه قضايا أخرى عدة، قد لا تكون بسخونة قضية فلسطين نفسها لكنها لا تقل أهمية، فتعامل العرب مع أوروبا ـ مثلا ـ كجماعة واحدة يمكن أن تصبح له نتائج حاسمة اليوم قبل الغد، وإقامة صناعة سلاح عربية، أو صناعة حاسبات عربية، يمكن أن تجعل الدول العربية كجماعة أقوى منها كفرادى. وإذا لم تحقق الجامعة إنجازا باهرا في القضية الفلسطينية، في ضوء اعتبارات إقليمية ودولية معروفة، هل يعني هذا نهاية الجامعة، وأن العروبة أصبحت سفينة غارقة؟

د ـ أما بالنسبة إلى القضية الفلسطينية ـ تحديدا ـ فقد آن الأوان لإعادة تعريف بعدها العربي. تلك كانت مسألة غائبة طوال العقود الأولى من عمر الجامعة، لأن المواجهة الساخنة مع إسرائيل كانت تغطي على التناقضات المحتملة داخل الصف العربي. والآن، وعلى سبيل المثال، إذا تصورنا أن طريق اتفاقيات أوسلو وتوابعه مضى حتى نهايته بتسوية إسرائيلية ـ فلسطينية، أساسها التعايش والتداخل بين دولة مسيطرة هي إسرائيل على ٧٨ في المائة من أرض فلسطين، ودويلة تابعة في فلسطين على ٢٢ في المائة من هذه الأرض، هل يعني هذا حتما نشوء مصالح مشتركة بين إسرائيل والدول العربية؟

الإجابة هنا تتطلب التوقف طويلا عند إسرائيل «الوظيفة».. قبل إسرائيل «الدولة» مثلا: هل إسرائيل جزء من المنطقة العربية.. أو هي موظفة ضد المنطقة؟ هل احتكار إسرائيل للتسلح النووي في المنطقة العربية هو لمواجهة سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني.. حتى في حال تحولها إلى دولة؟ هل المليون يهودي الذين استوردتهم إسرائيل في السنوات العشر السابقة، والمليون يهودي الآخرون الذين تخطط لاستيرادهم في السنوات العشر المقبلة، هم جاءوا فقط من أجل تحقيق وضع ديموغرافي إسرائيلي في مواجهة الفلسطينيين، أم أنهم يمثلون المقدمة الأكيدة لدخول إسرائيل في صراع مسلح ضد الدول العربية المجاورة طمعا في مياهها؟ هل الخريطة الاقتصادية الجديدة التي تسعى إسرائيل إلى فرضها على المنطقة تحت عنوان «السلام» هي وسيلة أخرى لتحقق لنفسها هيمنة وسيطرة عجزت عن فرضهما بقوة السلاح؟

قد تجد إسرائيل، وهي وجدت فعلا، من تسقت معه أمنيا على المستوى الفلسطيني ضد عدو مشترك، لكن هل هذا الاحتمال وارد، أو جائز أصلا، مع دول عربية لها مصالح مختلفة، ولها أيضا مفهوم أمني أكثر حسما في صوغ المستقبل. وإذا كان التطبيع واردا فلسطينيا، فهل هو وارد عربيا أو يحقق مصلحة عربية؟

هـ - إن تشوش الإجابات بخصوص ما تقدم من تساؤلات أدى إلى تشوش وضع الجامعة ذاتها. وعلى سبيل المثال، تراكمت خلال السنوات الأخيرة متأخرات مالية بلغت ثلاثمائة مليون دولار مستحقات لم تسددها مجموعة من الدول الأعضاء في الجامعة، بل لقد وصل الأمر مثلا إلى أن لجنة العقوبات في الأمم المتحدة رفضت طلب العراق تسديد حصته المالية ومتأخراتها للجامعة، ووصل الأمر إلى أن مصر، لمجرد أنها دولة المقر، بدأت تسدد حصتها من قبل حلول موعدها، إسعافا للجامعة لكي تسدد مرتبات موظفيها.. هل يمكن أن يستقيم مثل هذا الوضع؟

لم يكن أداء الجامعة في أي وقت مثاليا، ولا حتى قريبا من المثالي، لكن هذا هو أيضا وضع الأمم المتحدة، من منظور عربي، ومع ذلك لم نسمع عن دولة عربية واحدة تأخرت يوما واحدا عن تسديد حصتها في موازنة الأمم المتحدة أو جادلت فيها. لماذا نكون بذلك الالتزام والسخاء مع الغرباء، ونصبح بهذا الشح والتهرب والمراوغة مع المنظمة الوحيدة التي أقامها آباء لنا سابقا

سعيا إلى مستقبل مشترك أفضل؟ لماذا نعطي للجامعة أقل الكفاءات أو حتى غير الكفاءات؟ لماذا نتقبل فكرة أن موظف الأمم المتحدة هو موظف دولي، ولا نقر في اللحظة نفسها أن موظف الجامعة هو «موظف عربي قومي» ولاؤه يكون للمجموع العربي الذي تتشكل منه الجامعة؟ لماذا يتخذ مجلس الجامعة قرارات ثم لا يجري تنفيذ ثمانين في المائة منها. بل يقوم البعض بخرق تلك القرارات والتصرف بعكسها خلال ٤٨ ساعة من إعلانها؟ [١٨٠].

٣ ـ تنفيذ قرارات الجامعة

سبقت الإشارة إلى أن إحدى المشكلات التي تواجه الجامعة والعمل العربي المشترك تتمثل في مسألة التنفيذ، أو التزام الدول العربية بتنفيذ ما اتخذته من قرارات في إطار الجامعة. كما سبقت الإشارة إلى «تاريخ» هذا «السلوك»، الذي يعد إحدى ظواهر العمل العربي المشترك. وفضلا عن ذلك فإن المظاهر المعاصرة تستحق الكثير من التأمل.

وعلى سبيل المثال كان قرار إعادة تحريك مكاتب المقاطعة العربية لإسرائيل من أهم القرارات العملية ـ الخمسين ـ التي صدرت عن قمة عمان. كذلك اتسم القرار الذي أعلنته لجنة المتابعة العربية حول تعليق الاتصالات مع إسرائيل بالصفة نفسها وصدر للغرض نفسه، أي كي يكون وسيلة ضغط على إسرائيل لتكف عن التنكيل بشعب فلسطين، ولتقبل الانسحاب من الأراضي العربية المحتلة. القراران تعرضا إلى الانتهاك قبل أن يجف الحبر الذي استخدم في كتابتهما. انتهك قرار عقد اجتماع مكاتب المقاطعة العربية، من قبل الأكثرية من الدول العربية التي لم تحضر الاجتماع الذي دعي إليه المكتب الرئيسي لمقاطعة إسرائيل تنفيذا لقرار القمة. وانتهك القرار الثاني من قبل موريتانيا التي أرسلت وزير خارجيتها، فور انتهاء مؤتمر القمة، لزيارة إسرائيل.

إن الخروج عن القرارات الجماعية العربية ليس أمرا جديدا، إنه القاعدة وليس الاستثناء. إلا أن الخروج عن هذين القرارين كان له وقع استثنائي في الأوساط العربية المعنية بالنهوض بالعمل العربي المشترك. ففشل اجتماع مكاتب المقاطعة، وزيارة وزير الخارجية الموريتاني لإسرائيل، جاءا في وقت يشتد فيه الصراع مع إسرائيل، وتحتاج فيه دول المواجهة أشد الحاجة إلى

تضامن الدول العربية معها من ناحية، وفي ظل تطورات إيجابية عربية كان من بينها انعقاد مؤتمري قمة عربيين، وموافقة القادة العرب على القمة الدورية، وتكوين آلية لمتابعة قرارات القمة، والتعهد بتفعيل الجامعة ودفع العمل العربي المشترك، وبخاصة مع تعيين الأمين العام الجديد من ناحية أخرى. إن تزامن انتفاضة الأقصى في فلسطين والقمتين العربيتين أوحى بأن الدول العربية دخلت مرحلة جديدة تكون فيها أكثر التزاما من السابق بالقرارات الجماعية التي تصدر عنها. لكن فشل اجتماع المقاطعة، والموقف الموريتاني، يسيران بالأوضاع العربية في الاتجاه المضاد، أي في اتجاه يتجدد فيه ذلك المشهد الكئيب، مشهد الاجتماعات العربية التي تتخذ فيها قرارات لا تنفذ (١٨١).

وقد تكرر ذلك بعد أيام، حين برزت إلى السطح فجأة حادثتان معبرتان. تتعلق الأولى برسالة الشكر التي وجهتها بعثة الجامعة في موسكو إلى الرئيس الروسي على «الموقف المبدئي» المعارض للعقوبات الذكية الذي اتخذته موسكو في مجلس الأمن والذي يشكل، حسب الرسالة، «مقدمة لإنهاء الحصار ووضع حد لمعاناة الشعب العراقي». مما حمل السعودية والكويت على الاستياء من هذا الموقف «غير المتوازن» الذي لا يتوافق، في رأيهما، والإجماع المطلوب من الجامعة أن تعبر عنه. وهذا الاستياء كان فرصة أمام الأمين العام كي يزور البلدين ويتناقش معهما في متطلبات إعادة هيكلة الجامعة، وفي مهماتها المركزية، وعلى رأسها تفعيل دعم القضية الفلسطينية... وفي الكلام في السياسة، بلغة مباشرة واضحة، تنطوي على إدانة للحصار على العراق، وتبنٍّ للمطالب الإنسانية الكويتية في ما يخص مصير الأسرى.

أما الحادثة الثانية فكانت زيارة شمعون بيريز إلى القاهرة يوم ١٥ يوليو ٢٠٠١، وهي زيارة تخرق قرار لجنة المتابعة العربية في ١٩ مايو بوقف الاتصالات السياسية مع إسرائيل. لقد وجد وزير خارجية مصر، نفسه ملزما بتوضيحات تتعلق بهذا الخرق، قائلا إن قرار لجنة المتابعة لا ينطبق على مصر التي لا تزال تقيم علاقات ديبلوماسية مع إسرائيل، وإن هذه العلاقات وتلك الزيارة موظفتان في خدمة الطرف الفلسطيني الذي يخوض الصراع ضد إسرائيل. وبدا أن التصرف المصري يرسم حدود سلطة الجامعة وقرارات هيئاتها في مقابل الاستنساب الخاص بكل دولة، وأن الأزمة كانت صامتة هذه

المرة، وهي مرشحة للتكرار ولارتفاع نبرة الصوت، وأنها نتاج التناقض بين السلطتين، وأن تعيين حدود الإلزام وهامش الاستنساب هو مسألة جدال، وهو أيضا من متطلبات إصلاح هيكلية وأداء الجامعة [١٨٢].

وتتوالى المفارقات التي يحفل بها العمل العربي المشترك، وفي هذا السياق تمكن الإشارة إلى أن الأمين العام للجامعة كان قد دعا الدول العربية كافة إلى تنسيق مواقفها بشأن القضايا التي ستطرح على المؤتمر الدولي المناهض للعنصرية الذي عقدته الأمم المتحدة، سواء خلال الاجتماعات الدولية التحضيرية، أو على هامش أعمال المؤتمر في دوربان بجنوب أفريقيا في نهاية شهر أغسطس ٢٠٠١. وكانت سوريا هي الدولة العربية الوحيدة التي ساندت موضوع إدراج مساواة الصهيونية بالعنصرية رسميا في الاجتماع التحضيري لمؤتمر مناهضة العنصرية الذي عقد في جنيف، بينما امتنعت باقي الدول العربية عن إبداء أي موقف مساند، على رغم إصرار بعض الوفود العربية على ضرورة مناقشة المؤتمر للممارسات الإسرائيلية ضد الفلسطينيين.

أما خلال المؤتمر نفسه، فمن المعروف أن عددا من المنظمات العربية الأهلية شاركت في أعمال المؤتمر، هي التي عمدت إلى طرح موضوع اعتبار الصهيونية مساوية للعنصرية على جدول أعمال المؤتمر، في إطار مناقشاته حول قضايا مناهضة العنصرية في العالم، وخصوصا في إطار الاجتماعات المخصصة للمنظمات غير الحكومية، وهو الموضوع الذي أثار غضب الولايات المتحدة وإسرائيل ودعاهما إلى الانسحاب من المؤتمر [١٨٣].

فهل من وسيلة لمعالجة ذلك الخروج عن القرارات الجماعية العربية؟ ومن هي الجهة أو الجهات التي يقع على عاتقها الاهتمام المباشر بهذا الأمر؟

تتوزع مسؤولية الاهتمام بقضية الخروج عن القرارات العربية الجماعية على أكثر من جهة. فهناك ـ أولا ـ رئاسة مؤتمر القمة العربية، وهناك ـ ثانيا ـ لجنة المتابعة العربية، وهناك ـ ثالثا ـ جامعة الدول العربية وأمانتها العامة الجديدة، وهناك ـ أخيرا ـ القوى العربية الإقليمية، أي الدول المؤهلة بحكم عوامل التاريخ والجغرافيا كي تضطلع بدور قيادي في المنطقة. ومن المفروض أن تتعاون هذه الجهات على تنفيذ هذه القرارات، وعلى ضمان عدم الخروج

عنها. وما دامت تتوافر إرادة للحيلولة دون استمرار الخروج عن القرارات العربية الجماعية ـ وهذه فرضية قد تنطبق على موقف الجميع ـ فإنه يبقى أمام الجهات المعنية بتحقيق هذا الهدف اختيار الوسيلة المناسبة لذلك.

لقد ذهب أميتاي اتزيوني، عالم الاجتماع الأميركي، إلى أن الذين يعملون من أجل تكتيل دول عدة في كيان كبير واحد، ومن أجل إلزام هذه الدول بموجبات هذا التكتل ـ أي بقراراته وسياساته ـ يستخدمون عادة ثلاث وسائل رئيسية:

أ ـ الأسلوب القسري، وأدواته القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية أو الميليشيات شبه النظامية. ويجدر بالذكر هنا أن استخدام القوة العسكرية قد لا يمارس، أحيانا، على الدول المرغوب في ضمها إلى كتلة من الدول، بل بالعكس يمارس بقصد حمايتها، أو توفير حماية لهذه الدولة أو لمجموعة من الدول، التي يتكتل بعضها مع بعض في أسرة أمنية بقصد الدفاع عن نفسها ضد جهة خارجية تهددها.

ب ـ الأسلوب النفعي، وأدواته المساعدات المادية التي تمنحها الدولة أو الدول الأغنى إلى الدول الأقل غنى، أو المشاريع المشتركة التي تعود بالنفع على الجميع.

جـ الأسلوب الانتمائي، وأدواته العمل السياسي والترويج العقائدي والدعائي [١٨٤].

إن استخدام القوة والقسر ضد دولة عربية هو أمر غير مقبول مبدئيا ونهائيا. يبقى توفير الحماية للدول الأعضاء في الأسرة الأمنية وتعزيز النفع المتبادل وحس الانتماء المشترك لديها. فهل تملك الجهات العربية المعنية بالعمل العربي المشترك توفير هذه المنافع الأمنية والمادية والمعنوية حتى تستطيع ترسيخ النظام العربي، وإلزام الدول الأعضاء باحترام ما يصدر عن منظماته من قرارات وسياسات؟ هنا تكمن مشكلة رئيسية من مشكلات التضامن العربي.

هكذا هو موقع الجامعة، مشدود إلى مفارقة غير مريحة: فالجامعة تجسيد لوجود افتراضي، إلا أنه يعلو فوق الشك به من ناحية، وهي إطار يجمع كيانات راسخة وإن جرى، ولمدة طويلة، تقديمها من قبل القائمين عليها أحيانا، وفي الوجدان العربي العام السائد إجمالا، على أنها مؤقتة وانتقالية، مما ينزع عنها شرعية النطق باسم مصالحها الخاصة من ناحية أخرى.

تتعلق خيبة الأمل الدائمة بالجامعة بتلك المفارقة تحديدا. إذ يتوقع منها أن تتحمل وتبرز، في وجودها وقراراتها وفاعليتها، الوضع العربي، ذاك الذي هو في صيرورة دائمة - على أساس أن ما لخصه مكسيم رودنسون منذ زمن بات بعيدا اليوم - في جملة مكثفة، شديدة التوفيق، تقول إن العرب هم أمة في صيرورة. وهي في الوقت نفسه محكومة بالحد الأدنى القابل للاستخراج من توافق مصالح وإرادات ومواقف ونوازع أعضائها البالغ عددهم (٢٢) دولة، الذين يقعون في امتداد جغرافي مترامٍ، ويتوزعون إلى أوضاع اقتصادية وسياسية وإيديولوجية ليس بينها أدنى انسجام.

أقلمت الجامعة نفسها رويدا في الماضي مع هذه الحال، فكانت صفاتها التي يعرفها الجميع: وجودا اعتباريا يتيح الجمع بين قلة الفاعلية والخطابة الرنانة. كان بقاؤها على قيد الحياة هدفا قائما بذاته، بوصفها حلقة وصل بين الصيرورة والواقع. أما التساؤل حول عدم تحقق تلك الصيرورة (لماذا لا تتحقق؟ ثم كيف يمكن أن تتحقق؟)، وحول ترسخ الواقع وفق معطيات تزداد بؤسا يوما بعد يوم، هذا التساؤل تتجنب الجامعة التطرق إليه، وبدت هذه الأخيرة شيئا من قبيل تحصيل الحاصل. إلا أن ذلك، وهو الأهم، نزع عن الجامعة المقدرة على إدراك نفسها بذاتها، وطمس ما لا بد منه لأي مؤسسة أو إطار مشابه، أي عقلانيتها الخاصة، وظيفتها واستراتيجيتها وطموحاتها.

ومع مطلع الألفية الجديدة، بدا إن إرادةً ما تدفع الجامعة باتجاه التقدم خطوة إلى الأمام من أجل تعديل نتائج تلك المفارقة الخانقة. وارتبط هذا التحرك بتسلّم عمرو موسى الأمانة العامة للجامعة. ويبدو الأمين العام الجديد حريصا على تجاوز ما قد يصبح مجرد أسلوب شخصي مميز أو تطور في الأداء على قاعدة الأسس القديمة نفسها. فهو أطلق حملة إعادة هيكلة مؤسسات الجامعة، وتحديث آلياتها، بما يتناسب واشتراطات الواقع العالمي الراهن، أي تحديث التنظيم والأداء. وهو أعلن بصراحة هذا الهدف، وشرحه بإسهاب، وبدأ بتطبيقه عبر مجموعة من الإجراءات.

وفي موازاة الجهد التنظيمي، ومن دون إعلان ولا ضجيج، بدأ الأمين العام الجديد تنفيذ الشق الثاني من الإصلاح - الذي لا يستقيم إصلاح من دونه أي ممارسة الدور السياسي. فقفز على توصية لاجتماع وزراء خارجية مجلس التعاون الخليجي في شهر يوليو ٢٠٠١، وحوّلها إلى التنفيذ، داعيا لجنة

المتابعة العربية لدعم الانتفاضة إلى الاجتماع الطارئ من أجل بحث الوضع المتدهور في فلسطين، ومتابعة قرارات القمة العربية التي انعقدت في القاهرة في أكتوبر ٢٠٠٠ [١٨٥].

لذلك وفي مواجهة هذه الحقيقة، يتصدى عمرو موسى لمهمة مركبة وشديدة الخطورة، فهو يسعى إلى توظيف مختلف، بل مناقض، لما تم حتى الآن، تبعا لمفارقة موقع الجامعة. يغلّب في سعيه هذا مرتكز الصيرورة على مرتكز الواقع الراهن، فيبدو مشدودا في تطلبه الفاعلية والمبادرة إلى الوقوف درجة إلى الأمام، درجة إلى أعلى، في حسابات محصلة التوازن العربي. ويتيح الوضع السياسي، وخصوصا الصراع في فلسطين، أمام هذا الطموح إمكانات حقيقية كي يحتمي بشرعية مقبولة تماما على كافة المستويات، في المنطقة العربية وفي العالم. بل إنه من الصعب تخيل إمكان إنجاز المهمة الإدارية والتنظيمية من دون المهمة السياسية [١٨٦].

ثالثا: الجامعة.. من مرحلة المتاح إلى مرحلة الممكن

أكدت هذه الدراسة أنه على الرغم مما يواجه الجامعة من مشاكل ومعوقات، وما تعانيه من أوجه القصور في عملها وأدائها ـ وبصرف النظر عما إذا كانت هذه المعوقات تعتبر سببا في قصور الأداء أو نتيجة له، ومع الاعتراف بأن الوضع في الجامعة هو انعكاس لمجمل الأوضاع العربية، وأن حرية حركتها ستتحدد بالقدر الذي تسمح به الدول العربية ـ فإن التجربة قد أثبتت أن تقييم عمل الجامعة يجب أن ينطلق من تحليل أوجه الممارسة العملية للجامعة ذاتها، باعتبار أن هذه الممارسة هي التي مكنت الجامعة من الاستمرار، والتكيف مع الظروف المتغيرة، والتعايش مع المتغيرات المتواترة، كما أنها هي التي حافظت على مكانة الجامعة كرمز يجسد الشرعية القومية، ومركز توحيدي لم تستطع أي دولة عربية المساس به، أو الانسحاب منه، خصوصا في ظل مناخ دولي يجعل من التكتلات الاقتصادية، بين الدول التي تربطها مصالح مشتركة، حجر الزاوية في النظام العالمي الراهن [١٨٧].

وقد ظهرت قوة عنصر الممارسة الفعلية وتأثيرها في أداء الجامعة في مجموعة من التطورات، مما سبق تفصيله، ولعل من أبرزها ما يأتي: تجاوز قاعدة الإجماع التي ينص عليها الميثاق في عدة مناسبات، الالتجاء إلى وسائل

جديدة لتسوية المنازعات، وذلك خروجا على نص الميثاق في اقتصار وسائل تسوية المنازعات على الوساطة والتحكيم، استحداث ديبلوماسية القمة، وذلك لتخطي محدودية الصلاحيات التي خولها الميثاق لمجلس الجامعة، أدوار الأمناء العامين للجامعة، الذين عمدوا إلى القيام بتحركات نشطة، ومبادرات فردية، خصوصا في مواجهة الأزمات والنزاعات العربية المتكاثرة، دون انتظار تكليف مجلس الجامعة لهم بذلك.

على أن الأمر لا يتعلق فقط بما استطاعت الجامعة تحقيقه من خلال قوة الممارسة، باتخاذها إجراءات خارج إطار الميثاق لمواجهة ظروف طارئة، وإنما أيضا فيما تم من تطورات بالغة الأهمية في الفترة الأخيرة، وذلك رغم مظاهر التفكك والانقسام التي يعانيها الوضع العربي الراهن؛

أول هذه التطورات يتمثل في نجاح الجامعة في اتخاذ إجراءات فعلية تجاه استكمال نظامها القانوني، وذلك بعد موافقة مجلس الجامعة على إنشاء جهاز عربي لتسوية المنازعات، ممثلا في: «آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها».

والثاني: نجاح الدول العربية في إدخال مؤسسة القمة داخل النظام الهيكلي والمؤسسي للجامعة، بما يمكنها من عقد اجتماعاتها ـ داخل هذا الإطار ـ بصفة دورية، فيما يعتبر تطورا بالغ الأهمية من حيث قوة دلالته على وجود «تغيير ما» في مواقف الدول الأعضاء تجاه الجامعة.

والثالث: أن هذا التوجه قد تجسد في اجتماع مجلس الجامعة على مستوى القمة في شهر مارس ٢٠٠١، بصورة خاصة، في قرار تكليف الأمين العام بإصلاح حال الأمانة العامة، من جميع النواحي، لتمكينها من الاضطلاع بالمتطلبات القومية، ومواكبة المستجدات على الساحتين الإقليمية والعالمية.

وهكذا يتبين أن جامعة الدول العربية ـ على الرغم من كافة المشاكل التي تواجهها والمعوقات التي تعترض سبيلها ـ ما زالت تتمتع بتقدير خاص في نفوس العرب شعوبا وحكومات، باعتبارها رمزا منشودا، وتجمعا مطلوبا، وهدفا مستقبليا تطمح الجماهير العربية إلى تحقيقه يوما ما. كما أنها تمثل المشروع الوحدوي الذي يتميز بالتأني والتدريجية والاستمرارية، في مواجهة مشروعات وحدوية كثيرة باءت بالفشل، وتنظيمات إقليمية يتسم عمل بعضها بتواضع الإنجاز وضعف الفعالية.

ويضاف إلى ما تقدم أنه مما يسوغ الحاجة الفعلية المستمرة لإطار الجامعة، شيوع الاقتناع بأنه لم يعد في مقدور أي بلد عربي أن يكفل وحده استدراك أوجه النقص في العمل العربي المشترك، وسد ثغراته، إضافة إلى إطلاق المبادرات وتحقيق الالتفاف حولها.

وبالنسبة إلى مصر بالذات فإن قيادتها السياسية باتت تجهر بأنها لا تطمح إلى هذا الدور أو المركز، على رغم ما تتمتع به من وزن، وعلى رغم أنه يظل لمصر حضور مميز في الأزمات والتحديات الكبيرة. وإن صح ذلك على مصر، وهو صحيح، فإنه ينسحب بداهة على غيرها من الدول، بصرف النظر عن المطامح الخاصة لهذه الدولة أو تلك، وهي بالمناسبة مطامح تتطلع إلى ممارسة «دور محوري».. لا دور قيادي. إذ ليس بوسع نظام بعينه أن يقود شبكة من الأنظمة، متباعدة جغرافيا ومتفاوتة في «أوزانها» وقدراتها ودرجات تطورها، علاوة على التفاوت في أولويات كل بلد، نظرا إلى الاعتبارات الجغرافية السياسية وحجم الموارد الطبيعية والبشرية. إضافة إلى تعاظم النزعة الاستقلالية لدى سائر الدول والأطراف، مما لا يحتاج إلى مزيد بيان.

لذلك، ومع غياب التسليم بوجود قطبية لبلد عربي تستقطب الأنظمة والشعوب العربية، ومع تزايد أهمية التكتلات، فإن الحاجة تتبدى للانتظام في مؤسسة الجامعة والاحتكام إليها، باعتبارها تمثل ـ إضافة إلى أسباب المنعة الذاتية لكل بلد ـ الإطار القانوني والقومي الذي يفترض أن يحفظ سلامة هذه الدول، عبر استنهاض مكونات الجامعة، وخصوصا مع ملاحظة أن هناك نحو خمس عشرة دولة «صغيرة نسبيا»، إلى جانب ست أو سبع دول «كبيرة»، مما يثير الحاجة إلى تنظيم العلاقات على المستوى القومي، خارج اعتبارات الأحجام والأوزان، وهذا هو أحد الدروس المهمة لأزمة الكويت، التي فتحت الأبواب والأعين أمام أشكال من التحالفات العربية ـ الأجنبية، مع ما لذلك من انعكاسات داخلية ومن تفاعلات مع البيئة المحيطة. وإذا كانت العلاقات الثنائية تتقدم في الأهمية الملموسة والمردود المباشر على أي إطار من منظور الدول العربية، فإن الجامعة تظل تمثل مرجعية مهمة، أو الشكل الأرقى للشرعية العربية (مقارنة مثلا بالشرعية الدولية التي تمثلها الأمم المتحدة)، وبذلك فإن الجامعة تمثل «سلاحا» أو رصيدا معنويا يدعم المصلحة الوطنية للدول الأعضاء، وذلك بالمعنى الاستراتيجي البعيد المدى للتعبير.

وعلى سبيل المثال فإنه يسع الجامعة ـ على الأقل في إطار مبدأ توزيع الأدوار ـ ان تتخذ المواقف الملائمة حيال قوى دولية كبرى من دون الخشية من غضب هذه القوى، كما هي حال هذا البلد العربي أو ذاك، الذي يحسب انعكاسات مواقفه على علاقته بهذه القوة الدولية أو تلك، وبما أن الجامعة ليست نظاما أو دولة، لكنها تمثل مجموع وجماع مصالح الدول الأعضاء، فإنه يسعها التحرر النسبي من قيود العلاقات السياسية المباشرة وشبكة مصالحها، والتعبير عن المصالح العليا والاستراتيجية للأمة العربية دولا وشعوبا، بما يشكل عنصر دعم واستقواء للدول الأعضاء في تنظيم علاقاتها مع المحيط الإقليمي وفي الساحة الدولية. وهذا يتطلب ابتداء دعم الجامعة وأمانتها العامة، ومنحها الثقة، وعدم عرقلة تحركها، والحذر من إبداء أي تباين في المواقف معها، وتزكيتها كمرجعية وموئل للشرعية، وكصيغة تجسد عناصر التماسك والفاعلية والرؤية الاستراتيجية للمصالح والحقوق العربية، غير المتعارضة مع الشرعية الدولية [١٨٨].

إن من المأثور عن جوزيف ستالين ـ دكتاتور الاتحاد السوفييتي السابق ـ أنه عندما ذكر أمامه «بابا روما»، قال هازئا: كم من الفرق العسكرية يمتلك البابا؟.. لم يكن البابا يمتلك غير قوته الروحية التي تهيمن على ملايين المؤمنين، وهو الأمر الذي بدا جليا في أواخر القرن العشرين، حين تبين مدى القوى الروحية التي تمتلكها شعوب الاتحاد السوفييتي السابق، والتي استطاعت أن تدفع الأوضاع السياسية والاجتماعية باتجاه التغيير الجذري.

واليوم ربما لا يمتلك عمرو موسى، ولا الجامعة، قوة مسلحة تمكنهما من تغيير الواقع العربي، ولكن الأمين العام الجديد ينطلق حاليا في حملة علاقات عامة نشطة لوضع الجامعة على الدرب الصحيح، من أجل تحقيق مساحة واسعة من العمل العربي المشترك، الذي يرغب فيه ويتوخاه كل عربي.

ولا شك في أن لدى الأمين العام الجديد رؤية متكاملة تنطلق من تشخيص واضح وصريح، لا لبس فيه ولا مواربة، بشأن العمل العربي المشترك. والمطلوب لمعالجة هذا الوضع كثير، وتحقيقه ليس وقفا على عمرو موسى وحده. وهي مناسبة أكيدة لدعوة كل الذين يشغلهم حال الأمة العربية، المنشغلين بهمومها وتحررها وتقدمها ومستقبلها الوحدوي، إلى المساهمة في وصف العلاج، وتقديم الحلول العملية لهذه المعضلة التي تسمى «العمل العربي المشترك»، وهي معضلة

تراكمت آثارها عبر الزمن، بحيث بات متكررا أن يطرح السؤال الآتي حول الأزمة التي تواجه الجامعة: هل هي أزمة أداء.. أم أزمة وجود؟ وأساس ذلك أن الجامعة مرتبطة بفكرة القومية العربية، ولكن البعض يرى أن هذه الفكرة تحيط بها شكوك وهواجس عديدة، كما أن البعض ينطلق من أن هذه الفكرة لم تحقق أهدافها، وأبرزها هدف الوحدة العربية، بل انقلب بعض العرب عليها، بعد أن زاحمتها فكرة التعاون الاقتصادي في ظل «نظام الشرق الأوسط»، خصوصا مع توقيع معاهدات مختلفة بين بعض الدول العربية وإسرائيل. ولكن هذا الرأي متطرف نوعا ما في تحليله، وإن كان موجودا ومنشورا، يتبناه البعض. فالجامعة هي ضرورة عربية، وهي لا ترتبط مباشرة بفكرة «القومية العربية»، بالمعنى الضيق الذي يحصرها، ويحاصرها، في تحقيق الوحدة العربية. ففكرة الجامعة بنيت على أساس التمحور حول العام والمشترك والجوهري في النشاط السياسي والاقتصادي والثقافي العربي، بالإضافة إلى تطلع العرب إلى أن تكون موضعا للتشاور، ومنطلقا للدفاع عن المصالح العربية المشتركة، بخاصة في صراعها مع الآخر، وكذلك تخفيف أو إزالة التوتر بين الأطراف العربية ـ إن وجدت ـ بالطرق السلمية.

إن الأزمة التي تواجه الجامعة هي بالتأكيد أزمة أداء.. لا أزمة وجود، لأن أسباب وجود الجامعة لا تزال قائمة، والاحتياج العربي إلى دورها لا يزال باقيا. وهنا يأتي دور الأمين العام الجديد عمرو موسى، ويأتي دور الأفكار التي يمكن اقتراحها وتبنيها من أجل تطوير الأداء من ناحية، ودعم دور الجامعة من ناحية أخرى. لاتزال الجامعة في المجال السياسي تعاني مزايدات من نوع ما، وهي مزايدات يلجأ إليها أطراف عندما تعوزهم الحجة أو الثقة أو اليقين، ويتعين على إدارة الجامعة الوقوف أمام هذه المزايدات، والحيلولة دون تمريرها، لأنها إن مررت هذه المزايدات تكون قد وقعت في مصيدة المزايدة نفسها التي عانى منها العمل العربي المشترك طويلا، كما تكون قد ابتعدت عن الواقعية التي يطالب بها الأمين العام الجديد عمرو موسى، وهي في نهاية المطاف مطالبة ضرورية وهادفة [١٨٩].

ومن هنا تظهر أهمية الدور المنتظر أن يقوم به الأمين العام الجديد للجامعة في المرحلة القادمة، ليس فقط لاعتبارات الكفاءة والديناميكية، وإنما أيضا لأنه يشغل هذا المنصب في مرحلة بالغة الخطورة على الساحتين

الإقليمية والعالمية، وفي وقت تبلورت فيه رغبة عربية عامة في دفع مسيرة العمل العربي المشترك، وفي جعل الجامعة الأداة السياسية لتفعيل وتنشيط هذا العمل. وهو الأمر الذي يتطلب إعداد أجهزة الجامعة ومؤسساتها للقيام بهذه المهمة، تمهيدا للانتقال بالجامعة من مرحلة المتاح إلى مرحلة الممكن. وقد يكون من المهم في هذا الشأن إبراز المنطلقات الآتية:

١ ـ هيكل الأمانة العامة:

إن الأمانة العامة للجامعة تعتبر بمثابة القلب لأجهزة الجامعة المختلفة. وتكفي الإشارة إلى أنها تقوم ـ ضمن مهام كثيرة أخرى ـ بإعداد ومتابعة تنفيذ أعمال اجتماعات مجلس الجامعة بمستوياته الثلاثة (القمة ـ وزراء الخارجية ـ المندوبين الدائمين)، وكذلك اجتماعات المجالس الوزارية المتخصصة. وهو الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في البناء التنظيمي للأمانة العامة، وكذلك دراسة الأوضاع الوظيفية فيها، بما يتوافق مع متطلبات عملية التطوير المطلوبة ودواعيها وأهدافها.

إن هيكل الأمانة العامة المعتمد حاليا، ومنذ عام ١٩٨٢، يتضمن العديد من الإدارات العامة/الوحدات الخاصة، فضلا عن «فريق البحوث»، و«مجلة شؤون عربية»، إلى جانب جهازملحق يتمثل في الصندوق العربي للمعونة الفنية للدول الأفريقية الذي يعتبر بمنزلة إدارة عامة (*).. ويقترح بهذا الخصوص إعادة النظر في الهيكل القائم، في ضوء التجربة على مدار عقدين من الزمان على الأقل، بما يؤدي إلى تعظيم الفعالية، وتقليص السلبيات، فضلا عن الاستجابة إلى الوظائف والمهام المتغيرة. ويمكن القول إن إعادة النظر في هيكل الأمانة العامة هي المدخل الصحيح إلى معالجة أوضاع الموظفين، التي لا يمكن أن تعالج مستقلة عن الوظائف والمهام المطلوبة. ومن هذه الزاوية، فإن التصور الأولي لإعادة النظر في الهيكل يمكن أن يبنى على محورين:

(*) يضم هيكل الأمانة العامة الإدارات العامة/الوحدات الخاصة الآتية:

الإدارة العامة للشؤون العربية ـ الإدارة العامة لشؤون فلسطين ـ الإدارة العامة للشؤون السياسية الدولية ـ الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية ـ الإدارة العامة للشؤون الاجتماعية ـ الإدارة العامة لشؤون الإعلام ـ الإدارة العامة لمكتب الأمين العام ـ الإدارة العامة للشؤون المالية والإدارية ـ الإدارة العامة للشؤون القانونية ـ الإدارة العامة للشؤون العسكرية ـ وحدة الرقابة الداخلية ـ وحدة تطوير أساليب العمل ـ مركز التوثيق والمعلومات ـ الصندوق العربي للمعونة الفنية للدول الأفريقية (جهاز ملحق).

الأول: إعادة تركيب الإدارات العامة/الوحدات الخاصة، مع رفع نطاق التمكن (بمعنى زيادة عدد المرؤوسين لكل أمين عام مساعد).

والثاني: الاستغناء عن عدد من وظائف ودرجات الأمناء المساعدين المعتمدين في الهيكل الحالي، ما يؤدي بالضرورة إلى تخفيض الأعباء المالية المترتبة عليها، سواء بشكل مباشر (رواتب ـ سيارة ونفقات تشغيلها ـ سكرتارية ـ بدلات سفر... إلخ)، أو بشكل غير مباشر (بعض الدرجات الصغرى مثل السائق ـ الأرشيف ـ الساعي).

أما الخطوات الأولية المقترحة، في إطار إعادة النظر في هيكل الأمانة العامة، فهي على النحو الآتي:

أ ـ إلغاء وحدة تطوير أساليب العمل، فليس من المتصور أن تكون هناك إدارة عامة تمارس «التطوير».. كل الوقت.. بينما الأمانة العامة هي على ما هي عليه حاليا. وفي الحد الأقصى يكتفى بتعيين متخصص في شؤون التطوير ومتابعتها، بمكتب الأمين العام ـ ولا أريد القول خبير أو مستشار.. لكي لا يتحول الأمر إلى «إدارة كاملة» من جديد! ـ كما كانت الحال قبل إنشاء هذه الوحدة، التي قامت في الأصل لتنفيذ المشروع المشترك مع الأمم المتحدة، وكان من المفترض أن ينتهي وجودها بالانتهاء من هذا المشروع.

ب ـ إلغاء فريق البحوث لأن الإدارات العامة/الوحدات الخاصة كافة هي فرق بحث متخصصة، فضلا عن أن الفريق الحالي بمنزلة «دار استيداع». خصوصا أن التجربة قد أثبتت عدم جدوى فكرة إنشاء فريق بحوث منذ جرى الأخذ بها عام ١٩٨١ حتى الآن. كذلك ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن «آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها» تتضمن تشكيل «بنك معلومات» و«جهاز إنذار مبكر» في صلب الأمانة العامة، وكلاهما يمكن أن يؤدي الغرض ذاته.

ج ـ إعادة دمج الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية بالإدارة العامة للشؤون الاجتماعية، لتكون الإدارة العامة الجديدة ـ للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ـ أكثر تماشيا مع توليها مهام الأمانة الفنية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

د ـ إعادة النظر في وضع الإدارة العامة للشؤون العسكرية، في ضوء ما تقوم به من مهام فعلية حاليا، واستنادا إلى تعذر ـ وربما استحالة ـ تحقيق المهام الأصلية التي أنشئت من أجلها. بحيث يجري تخفيض عدد الموظفين

بهذه الإدارة العامة إلى أقل حجم ممكن، والاستفادة من خبراتهم في إدارات أو وحدات أخرى، وربما الاكتفاء بوجود «مستشار عسكري» للأمين العام إلى حين تغير الظروف.. وبالطبع الاقتراب من هذه الإدارة يقتضي درجة عالية من الحذر!

هـ ـ دمج الصندوق العربي للمعونة الفنية للدول الأفريقية في الأمانة العامة للجامعة؛ خصوصا دمج الجهازين المالي والإداري للصندوق، في الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية بالأمانة العامة، بحيث يخصص الجانب الأكبر من موازنة الصندوق للمعونة الفنية فعلا. والأساس القانوني والسياسي لذلك يتمثل في أن مؤتمر القمة العربي ـ الأفريقي ـ من خلال الاجتماعات اللاحقة للأمانتين العامتين لجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية- قد أقر إنشاء مكتب يتبع الأمين العام في كل من الجامعة والمنظمة يسمى «مكتب التعاون العربي ـ الأفريقي».. وكان ذلك مطلبا متكررا من منظمة الوحدة الأفريقية، التي شكلت بالفعل مكتبا بهذا الاسم يتبع السكرتير العام الإداري للمنظمة. كما يقترح أن تضم إلى «مكتب التعاون العربي ـ الأفريقي» في الجامعة الإدارة المتخصصة في الشؤون الأفريقية التابعة للإدارة العامة للشؤون السياسية، بالإضافة إلى ممثل المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا، بحيث تصير الشؤون الأفريقية كلها ـ السياسية والاقتصادية والفنية ـ تحت قيادة واحدة.

٢ ـ موازنة الجامعة.. وتمويل التطوير

إن حل مشكلة تمويل الجامعة يعد بمنزلة حجر الزاوية في أي محاولات لتطويرها وتفعيل دورها. وهو الأمر الذي يستوجب إعطاء أولوية متقدمة لهذا الموضوع سواء في اجتماعات مجلس الجامعة، أو في الزيارات الدورية التي يقوم بها الأمين العام للدول العربية. وذلك بهدف التزام كل هذه الدول بدفع مساهماتها المالية في ميزانية الجامعة في مواعيدها المقررة. وكذلك للتوصل إلى تسويات مع الدول المستحقة عليها ديون كبيرة للجامعة نتيجة تأخرها في سداد حصصها في الميزانية. ولا شك في أن عقد اجتماعات مجلس الجامعة على مستوى القمة بشكل دوري يمكن أن يكون له دور مهم وفاعل في هذا الشأن.

لا مجال للحديث - إذن - عن أي تطوير للجامعة من دون تأمين التمويل اللازم لممارسة الأنشطة وأداء الوظائف، بالفعالية المطلوبة والاقتدار الواجب. ومع ذلك تلزم الإشارة إلى أن المفهوم الحقيقي لمطلب «تأمين التمويل» لا ينبغي أن يتمثل في مجرد تسديد الحصص بما في ذلك المتأخرات، أو حتى في الحصول على «منحة» من بعض الدول العربية الغنية، مهما كانت سخية. إن المطلوب يتجاوز ذلك بكثير - مع ضرورته وأهميته على الأقل في الأجل القصير - ويمتد إلى ضمان التمويل المستمر والمستقر وطويل الأجل، الذي يمكن على أساسه اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ، ومن ثم وضع خطط وتصميم برامج، والمحاسبة على الأداء أيضا.

ويمكن القول إن استجابة القادة العرب لهذا التوجه الأساسي، وتنفيذ ما يلتزمون به فعليا، يعتبران مؤشرا حاسما على رغبتهم الحقيقية، وتأييدهم العملي - من عدمه - لمبدأ تطوير الجامعة وتفعيل دورها.

وفي مجال التفكير في «تأمين التمويل» المستمر والمستقر وطويل الأجل، هناك ثلاثة مجالات، ودراسات، يمكن الاختيار من بينها، أو اختيار «حزمة» متكاملة منها، وهي على النحو التالي:

الاقتراح الأول: تسديد الحصص من خلال «صندوق النقد العربي»

أجْرت الأمانة العامة للجامعة، عندما كانت في مقرها المؤقت في تونس، دراسة معمقة لهذا البديل، تحت إشراف رئيس مكتب الأمين العام في حينه، وينصرف إلى قيام «صندوق النقد العربي» بتسديد حصص الجامعة ومنظمات العمل العربي المشترك كافة - التي قُدرت في حينها بمبلغ (١٥٠) مليون دولار سنويا - من الأرباح التي يوزعها الصندوق سنويا على الدول الأعضاء.و هذه الدراسة لاتزال متوافرة لدى الأمانة العامة للجامعة، وتمكن إعادة النظر في محتوياتها لتحديثها وفق ما تقتضيه التطورات المعاصرة.

الاقتراح الثاني: تسديد الحصص من خلال «وديعة»

يُبنى هذا التقرير على أساس مساهمة مجموعة من الدول الأعضاء المقتدرة في إنشاء «وديعة مالية» بأحد البنوك ولا تمس، بقيمة مليار ونصف مليار دولار على الأقل، لتأمين المبلغ المطلوب نفسه سنويا، من عوائد هذه الوديعة.. وفقا للتصور الآتي:

١ـ يُطلب من الدول الأعضاء جميعها تقديم تبرعات مالية، في حدود ما تقدر عليه، وما ترغب فيه، لإنشاء وديعة لتمويل أنشطة الجامعة كافة، باسم «صندوق العمل العربي المشترك».

٢ـ يُطلب من الدول الأعضاء المساهمة في استكمال الوديعة، في حدود ما ترغب فيه، على أن تُعفى من تسديد الحصص المستحقة عليها، لمدة معينة، في مقابل تخليها عن عوائد المبالغ التي ساهمت بها، والتي تعتبر دينا على الأمانة العامة.

٣ـ تقوم باقي الدول الأعضاء بسداد الحصص المستحقة عليها مباشرة إلى الدول التي ساهمت في الوديعة وتأسيس «صندوق العمل العربي المشترك»، وفق برنامج سداد سنوي يتفق عليه، حتى يتم تسديد الدين، وتصبح الوديعة ملكا خالصا للأمانة العامة للجامعة.

و لا شك في أن مثل هذا المنهج يصعب الاعتراض عليه علنا من قبل تلك الدول الأعضاء، كما أنه ينقل مهمة «التحصيل»، بل والمطاردة أحيانا، إلى الدول ذاتها ـ بخاصة التي كثيرا ما تشكو من أنها تسدد وحدها ـ في مواجهة الدول التي تتعهد علنا وتتملص سرا، ومن ثم يعفي الأمانة العامة من هذه المهمة الثقيلة، ومن كل الحرج الملازم لها... تجاه الدول، وتجاه الموظفين، وتجاه الرأي العام العربي في الوقت ذاته، حيث يصون مصداقيتها ويحمي صورتها.

أو: بديل آخر للفقرتين ٢ و٣:

٢ـ يُطلب من الدول الأعضاء المساهمة في استكمال الوديعة، في حدود ما تقدر عليه، وما ترغب فيه، وذلك بتسديد الحصص المتوجبة عليها مقدما لمدة معينة، تتوقف على حجم الوديعة، ولتكن (٢٠) سنة، أو (١٥) سنة، أو (١٠) سنوات. ولاشك في أن موافقة الدول العربية على مثل هذا المنهج، وتنفيذه، تتحقق له أهمية معنوية تتجاوز بكثير قيمته المالية المباشرة، مع أهميتها القصوى، لأنه يعكس التزاما مؤكدا وعمليا بالجامعة، له «رصيد مادي» حقيقي يمكن السحب منه والبناء عليه، ومن ثم فهو يجُبُّ أي قرارات أو بيانات مهما كانت بلاغتها وحماسة نصوصها أو مصدرها. بل إن الاقتناع به إنما يحيل إلى التقاعد نهائيا ذلك السؤال التقليدي عن: مستقبل الجامعة، بخاصة إبان الأزمات.. وما أكثرها !

٣ـ تستمر باقي الدول في تسديد حصصها السنوية في مواعيدها المقررة، وتقوم بإيداعها مباشرة في حساب الوديعة، التي لا يجوز المساس بها، أي في (صندوق العمل العربي المشترك).

الاقتراح الثالث: تسديد الحصص من خلال رسوم عامة

يمكن أن يتخذ مجلس الجامعة قرارا ملزما بفرض مجموعة من الرسوم العامة، على مجموعة معينة من الخدمات التي يتمتع بها عادة القادرون من أبناء الأمة. وتمكن الإشارة في هذا المجال ـ لتوضيح الفكرة ـ إلى إمكان فرض رسم قيمته دولار واحد على كل جواز سفر تصدره دولة عربية، وكذلك فرض رسم قيمته دولار واحد على كل بطاقة سفر دولية، تصدرها شركات الطيران العربية، لأي مواطن عربي، وتحويل الحصيلة شهريا إلى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

ويقتضي ذلك بطبيعة الحال أن تعمد الدول الأعضاء إلى إصدار التشريعات المحلية اللازمة لفرض مثل هذا المرسوم.

و للعلم، يُفرض حاليا رسم مماثل قيمته ٣٠ قرشا على أي طلب لاستخراج بطاقة هوية شخصية، في مصر، لمصلحة «اتحاد المحامين العرب».

كذلك حاول د.بطرس غالي تمرير مثل هذا الاقتراح لتمويل الأمانة العامة للأمم المتحدة، ولكن كان من الصعب عليه ذلك لأن علاقة أي مواطن في مختلف دول العالم بالأمم المتحدة لا تبرره، بينما ارتباط المواطن العربي بالجامعة يختلف جذريا.

٣ ـ اجتماعات مجلس الجامعة

يمكن إدراج ثلاثة اقتراحات بشأن آليات عمل مجلس الجامعة،، والإعلان عن مقرراته، ومواعيد اجتماعاته:

أولها: آليات عمل مجلس الجامعة

أن من المهم وضع رؤية جديدة لأسلوب عرض الموضوعات على مجلس الجامعة، وتغيير بعض الأساليب التقليدية التي درج عليها المجلس في مناقشاته للموضوعات المختلفة ـ لسنوات طويلة ـ مما نتج عنه استغراق معظم جلسات المجلس في بحث موضوعات تعرض عليه في كل دورة، من دون أن يتمكن من اتخاذ أي قرارات فيها. الأمر الذي أصبح يستلزم إعادة فرز

الموضوعات المطروحة على المجلس، خاصة في ضوء وجود ثلاثة مستويات لاجتماعاته ـ القمة، وزراء الخارجية، المندوبين الدائمين ـ على أساس وضوح المصلحة المشتركة فيها، وقابليتها للتنفيذ، بخاصة من الناحية المالية، وليس المزايدة أو تسجيل المواقف، وذلك منعا لإضاعة الوقت وتشتيت الجهود، ولإكساب اجتماعات المجلس وقراراته مزيدا من الجدية والفعالية. ولا شك في أن من الأفضل أن تتم الموافقة على قرارات أقل عددا، ولكنها أكثر جدية وقابلية للتنفيذ، لصدورها عن اقتناع عام من الدول الأعضاء.

وثانيها: إعلان مقررات مجلس الجامعة

إن النظام الداخلي لمجلس الجامعة ينطلق من أن القرارات التي يتخذها المجلس تعتبر سرية، حيث ينص في (المادة الثانية عشرة ـ ٧) على ما يأتي:

«لا يجوز إعلان أو نشر نصوص القرارات التي يتخذها المجلس أو لجانه إلا بموافقة أغلبية الدول الأعضاء».. وهذا نص غريب لعدة اعتبارات:

الأول ـ العصر الذي نعيش فيه.. ومفهوم «السرية» في هذا العصر.. وإمكان تحقيقها!

والثاني ـ أن هذه القرارات تجد طريقها سريعا وسالكا ـ عبر قنوات عديدة ـ إلى من قُصد أن تُحجب عنهم، وأن تكون سرية عليهم!

والثالث ـ أن عددا من وزراء الخارجية العرب يعلنون ما يعن لهم من قرارات على باب قاعة الاجتماع أحيانا.

والرابع ـ أن الأمانة العامة للجامعة، بعد نقلها إلى تونس، اتصلت ببنك معلومات «Dialogue» للحصول على نسخة كاملة من القرارات، فجاءتها ممهورة بخاتم «جامعة تل أبيب» في الدولة العبرية، حيث تتولى هي إعداد قاعدة معلومات الشرق الأوسط لذلك البنك !.. وبالمناسبة لم تجد الأمانة العامة للجامعة نسخة كاملة لدى أي وزارة خارجية عربية!

وفي ضوء ما تقدم، يقترح الآتي:

(١) الحد الأدنى: أن تكون القاعدة هي إعلان القرارات، والاستثناء ـ بأغلبية الثلثين ـ هو السرية، عندما تتوافر مقتضياتها.. وإمكاناتها؟! ويحقق ذلك عنصري الشفافية من ناحية، ورقابة الرأي العام من ناحية أخرى.. وكلاهما يتسق مع ما تتضمنه «ديباجة الميثاق» من أن الجامعة قامت «استجابة للرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية»، أي أن هذا الحد الأدنى له أساس قانوني.

(٢) الحد الأقصى ـ أن تكون الاجتماعات ذاتها مفتوحة لوسائل الإعلام.

ويرتبط بذلك ـ سواء في الحد الأدنى أو الحد الأقصى ـ أن تكون هناك «مراكز إعلام» للأمانة العامة، على غرار مراكز الأمم المتحدة، داخل الأمانة العامة ذاتها، وفي العواصم العربية.

وثالثها: مواعيد اجتماعات مجلس الجامعة

إن (المادة ١١) من الميثاق تنص على أن ينعقد مجلس الجامعة انعقادا عاديا في كل من شهري مارس وسبتمبر، ومن ثم يقترح أن يجري النص على تحديد يوم الاجتماع أيضا، وذلك لكل مستوى من المستويات الثلاثة: مؤتمر القمة، وزراء الخارجية، المندوبين الدائمين. فيقال ـ مثلا ـ «يجتمع مؤتمر القمة يوم الاثنين الثاني من شهر مارس من كل عام، على الساعة العاشرة صباحا» ، «يجتمع مجلس وزراء الخارجية يوم الاثنين الثاني من شهري مارس وسبتمبر من كل عام، على الساعة العاشرة صباحا»، على غرار ما ينص عليه ميثاق الأمم المتحدة، حيث «تنعقد الجمعية العامة يوم الثلاثاء الثالث من سبتمبر من كل عام، على الساعة الثالثة».

ويهدف ذلك إلى أن تكون الأولوية لاجتماعات مجلس الجامعة، ما دام الموعد محددا سلفا، وقبل أي موعد آخر، وبالتالي يجري ترتيب المواعيد الأخرى في ضوئه لا العكس. وبذلك يتلافى الأمين العام المشاورات التي يجريها قبل كل دورة للتنسيق بين مواعيد الملوك والرؤساء، أو وزراء الخارجية العرب، والاضطرار، مرارا، إلى تغيير الموعد مراعاة لظروف هذا المسؤول أو ذاك.

ومن المعلوم أن مجلس الجامعة سبق أن عدل موعد الاجتماع العادي الثاني من أكتوبر إلى سبتمبر بقراره رقم ١٥٠٨ بتاريخ ١٧/١٠/١٩٥٨.

٤ ـ منظومة العمل العربي المشترك

أصدر مؤتمر القمة العربية في عمان عام ٢٠٠١ عددا من القرارات، يمكن أن تشكل في مجموعها توجها عاما بشأن إعادة النظر في «منظومة العمل العربي المشترك». وحتى يمكن تقييم هذه القرارات، وما تنطوي عليه من توجهات، ينبغي النظر إليها في شمولها، وفي موقعها من مجمل «إعلان عمان» و«البيان الختامي»، اللذين أصدرهما مؤتمر القمة، مع ملاحظة أنهما جمعا بين «مبدأ التفويض» و«مبدأ التكليف» في رسم الطريق أمام الأمين العام الجديد. ومن ناحية أخرى، بادر الأمين

العام إلى إعداد «خطة لتطوير منظومة العمل العربي المشترك». ومن أجل متابعة العناصر الأساسية التي ينطلق منها الأمين العام في تصوره لإعمال النصوص، ومباشرة التفويض، وإنجاز التكليف؛ يتضمن قسم الملاحق النصوص الكاملة لما تضمنه «إعلان عمان» و«البيان الختامي»، وكذلك «خطة لتطوير منظومة العمل العربي المشترك» التى طرحها الأمين العام. وفي هذا السياق، لابد من تأكيد جدارة سعي الأمين العام إلى إعادة تأسيس «منظومة العمل العربي المشترك»، لا مجرد تطوير الجامعة، أو تفعيل أداء الأمانة العامة.. حتى يكون هناك «عمل عربي مشترك».. قبل أي اعتبار آخر. ومن هنا أهمية «الرؤية» التى قدمها الأمين العام لهذه المنظومة، جنبا إلى جنب «مفهوم التطوير» .. ولنتأمل النصوص.

«الرؤية

أن تكون جامعة الدول العربية، ومنظومة العمل العربي على اتساعها، منظمة إقليمية فاعلة تعكس الأهداف المشتركة للدول الأعضاء بصورة واقعية، وتقود العمل العربي المشترك لتحقيق تلك الأهداف وفقا لاستراتيجيات وبرامج وخطط ومشاريع محددة، وبصورة تبعد عن التمنيات والأمنيات، وتقترب وتلتصق بالإمكانات المتاحة والتحديات الحالة، مع إعمال الشفافية والإعلام الكفء».

«مفهوم التطوير

ينطلق المفهوم الخاص بعملية التطوير من مراعاة النقاط التالية:

١ـ تحديد أهداف واقعية للعمل العربي المشترك، وذلك في المجالات القائمة أو المستحدثة، تتماشى مع المصلحة العربية العامة في التقدم، ومع ما هو مطروح على الساحتين الإقليمية والدولية.

٢ـ تلافي الازدواجية في المهام، الأمر الذي يتطلب مراجعة أنشطة عمل المنظومة، والقرارات الصادرة عنها ومدى تنفيذها، والإمكانيات الواقعية لتنفيذ ما لم ينفذ منها.

٣ـ أن تصطحب تحديدَ الأهداف، أو رسمَ الاستراتيجيات، خطط تنفيذية مقترحة بتمويل محدد، بمعنى أن أي قرار يقترح إصداره، من أي مجلس أو اجتماع يعقد في إطار المنظومة العربية، يجب أن تتحدد تكاليفه المالية وتعرض قبل عرض مشروع القرار ذاته.

٤ـ أن يتسم النظام بالمرونة الكافية التي تتيح له إعادة تشكيل نفسه وأهدافه وبرامجه، كلما اقتضت الحاجة ذلك، وفي ضوء مدى النجاح المتحقق.

٥ـ يرتبط بما تقدم تحديد مسؤوليات عناصر منظومة العمل العربي المشترك في إطار من الشفافية والوضوح، بما يسهل قياس مدى النجاح المتحقق في الوصول إلى الأهداف المقررة، وكذلك سهولة مراجعة البرامج التنفيذية المعدة لتحقيق تلك الأهداف.

٦ـ أن ترتكز الموضوعات المطروحة والميزانية المقترحة على الدوام على أساس مشروعات محددة.

٧ـ إعادة النظر في سياسات التوظيف، وأن يكون التعاقد محدد المدة محدد المواصفات هو الأساس، وأن يوضع سقف لعدد الموظفين في إطار المنظومة، خاضع للمراجعة كل فترة زمنية يتفق عليها».

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول إن التفويض العام الذي منحه مؤتمر القمة العربية في عمان عام ٢٠٠١ إلى الأمين العام للجامعة ينبغي الاستفادة منه إلى أقصى مدى، وفي أقرب وقت ممكن، لأن النظام العربي، والعمل العربي المشترك، لا يستمر على حال لمدة طويلة تتجاوز السنة على أقصى تقدير.. أي أن المحطة الأولى أمام الأمين العام لاختبار النوايا والتوجهات، وتقدير الاحتمالات والتوقعات، تمثلت في انعقاد «مجلس الجامعة» على مستوى وزراء الخارجية في سبتمبر ٢٠٠١.. والمحطة الثانية هي «مؤتمر القمة» في مارس ٢٠٠٢.

ولقد مر الاجتماع الأول ـ مجلس الجامعة في سبتمبر ٢٠٠١ ـ من دون أن يتمخض عن نتائج تدعو إلى توقع تغيير جذري في المواقف الرسمية السائدة تجاه الجامعة والعمل العربي المشترك، وكان ذلك شأن الاجتماع الثاني أيضا، وما لحق بهما من اجتماعات.

وتكفي الإشارة ـ على سبيل المثال، وفي إطار الموضوع المالي وحده، وباعتباره يمثل «معيار المعايير» بشأن التوجهات الحقيقية للحكام العرب حول الجامعة والعمل العربي المشترك ـ إلى أن الأمين العام، بعد أن طرح المرحلة الأولى من تصوراته لتطوير الجامعة وتفعيل أداء الأمانة العامة، تقدم بموازنة لتمويل هذه التصورات تقارب ضعف الموازنة الحالية.. ولكن مجلس الجامعة ـ في دورة سبتمبر ٢٠٠١ ـ لم يقر سوى زيادة مقدارها (٢٠٪) فقط، وهو ما يعني زيادة حقيقية مقدارها ١٠٪ فقط، لأن هناك زيادة سنوية عادية مقدارها (١٠٪) لمواجهة التضخم!

وهكذا أخذ الأمين العام يدرك جزءا من حقائق العمل العربي المشترك، أو الصورة من الداخل، كما يعكسها مجلس الجامعة.. ولكن من «موقع مختلف»، وأخذ يدرك بالتالي الفارق الكبير بين «موقع» وزير الخارجية.. و«موقع» الأمين العام للجامعة.. وهو لا يزال بعد في إطار المرحلة الأولى من تصوراته لتطوير الجامعة، وتفعيل أمانتها العامة (٤)، وما حدث كان متوقعا، لأنه اقترب من الموضوع المالي، حيث يدور «الجدال» حول «حقائق».. لا شعارات ولا مبادئ، لا تكلف شيئا، مما تنفع معه «البيانات» و«المزايدات»!

إن الملاحظة المهمة في هذا المجال ـ التي تؤكدها التجربة ـ أن سعي الأمين العام إلى ربط أي قرار يصدره مجلس الجامعة بالتكلفة المالية اللازمة لتنفيذه ـ مع ضرورته القصوى ـ يتناقض مع الفكرة الراسخة لدى عدد من الدول الأعضاء بشأن وظيفة الجامعة، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

أ ـ أن الدول الأعضاء تلقي مسؤولية أي تقصير أو فشل على الجامعة (بمعنى الأمانة العامة) أي أنها توجه النقد إلى الجامعة، مستفيدة من الخلط القائم بين الجامعة والأمانة العامة لدى الرأي العام العربي. وبالتالي تعفي نفسها من أي مسؤولية.

ب ـ أن مسعى الأمين العام إنما يعني توجيه النقد إلى حيث ينبغي أن يوجه.. أي إلى الدول الأعضاء التي تتكون منها الجامعة، والتي تتقاعس عن تنفيذ ما التزمت بتنفيذه. وهذا مجال مفتوح للتحدي.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول إن وضع تصور لإعادة تأسيس «منظومة العمل العربي المشترك» في حاجة إلى حوار مباشر يجريه الأمين العام مع الملوك والرؤساء العرب، لوضع الأسس والحدود والآفاق، ومن ثم وضع التصميم المناسب والاستراتيجية الواجبة. لأن التصور الأولي لتأسيس «منظومة» لا بد أن ينصرف إلى «رأس واحد» لهذه المنظومة يتمثل في «الأمين العام»، ثم يأتي بنيان هيكلي متسق المستويات والتخصصات والوظائف، ينتظم كل ما هو قائم الآن من منظمات متخصصة، ومجالس وزارية، ولجان دائمة، بما يرتبط بذلك من ميزانية موحدة، قد تكون هي الأساس في ضبط الحركة ودفعها بانتظام، على غرار ما هو قائم بالنسبة إلى منظومة الأمم المتحدة.

إن الإطار المؤسسي العربي يحتاج إلى إعادة نظر شاملة، من حيث بناء المؤسسات في ضوء مهام محددة وواضحة، يحكمها جميعا التوجه الثابت نحو تنمية عربية شاملة، ينال كل قطر فيها ما يساعده على الارتفاع بمستوى معيشة مواطنيه، فضلا عن الارتقاء بنوعية حياتهم. ومن هذا المنطلق تمكن الإشارة إلى جملة من المقترحات:

الاقتراح الأول ـ أن يحل محل المجلس الاقتصادي والاجتماعي الحالي «مجلس التعاون والتنمية»، يتمتع بصلاحية كاملة في كل ما من شأنه أن يؤثر على التعاون الاقتصادي بين الأعضاء، ومتابعة التنمية في الأقطار المختلفة، مع الاهتمام الخاص بالإجراءات التنموية المشتركة. ومن الطبيعي أن يكون له الرأي الأخير في نشاط المنظمات المتخصصة من حيث إنها مؤسسات تنمية مشتركة، وتعاون متزايد، وسعي نحو تكامل اقتصادي حقيقي. ويقترح أن يكون حضوره في مستوى رؤساء الحكومات.

ويجب أن تتحول أمانة هذا المجلس لتقوم بمهام تماثل ما تؤديه الأمانة العامة «لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية»، التي تجمع ٢٤ دولة صناعية متقدمة. وتتمثل هذه المهام أساسا في مهمتين:

المهمة الأولى: هي جمع وتنسيق وتداول كل البيانات القطرية المتعلقة بالتنمية، وكذلك تقديم قراءة عربية للبيانات الدولية، وإتاحة تلك البيانات، والتعليق عليها، لكل الدول الأعضاء. وكذلك تصنيف وحفظ كل تلك البيانات في «بنك معلومات التنمية العربية».

والمهمة الثانية: هي تهيئة الدراسات التفصيلية الدقيقة لموضوعات واجبة لتيسير أنشطة التعاون والتنمية، ويجب أن تستعين في هذا الصدد بمراكز البحث العلمي العربية على أساس تعاقدي. وتعرض نتائج هذه الدراسات على «مجلس التعاون والتنمية» لتبادل الرأي، وليس بالضرورة لإصدار توصيات أو قرارات. ثم تنشر هذه الدراسات لتتاح لكل مهتم بها.

ومن المفيد ذكره في هذا العمل أن وزراء الدول الأعضاء في «منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية» لا يتخذون أي قرارات، وإنما ينقلون لحكوماتهم ولوزاراتهم محتوى ما دار في الاجتماعات. وبقدر كفاءة عمل الأمانة الفنية يكون تأثيرها في السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء.

الاقتراح الثاني ـ المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم يجب أن تركز على ما يأتي: إنشاء مجمع رئيسي للغة العربية، مزود بإمكانات بحث في علوم اللغة العربية وفي علم الألسنية الذي تطور بسرعة في الخمسين سنة الأخيرة. كذلك لا بد من السعي لإنشاء «مراكز تميز» في العلوم الرياضية والطبيعية والحيوية تستقبل الشباب المتفوق لدراسة ما بعد الدكتوراه. وبهذا ترسي المنظمة أساسا لقاعدة عربية في العلم والتكنولوجيا.

الاقتراح الثالث ـ منظمة التنمية الصناعية تتحول إلى بيت استشاري من مستوى عال، ينشط في كل الأقطار العربية على أساس تعاقدي وتنافسي. والعمل الاستشاري يبدأ من مستوى خطة التصنيع إلى مستوى دراسة الجدوى لأي مشروع، ومن الوارد أن تلعب دورا مهما في كثير من المشروعات المشتركة بين قطرين عربيين أو أكثر.

الاقتراح الرابع ـ منظمة التنمية الزراعية، تركز على مشكلة المياه وصيانة التربة واستصلاح الأراضي ومقاومة التصحر.

الاقتراح الخامس ـ الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، يصرح له بالاقتراض عن طريق إصدار سندات تطرح في الأسواق المالية الدولية، وبهذا يتحول مِن صندوق إلى بنك تنمية يغنينا عن «مشروع بنك الشرق الأوسط»!

الاقتراح السادس ـ منظمات العمل العربية: تركز كل نشاطها على أسواق العمل العربية، شاملة حركات انتقال العمالة بين الدول الأعضاء، وبحث الضمانات والفرص المتاحة، وإذا رفضت الدول العربية كلها هذا التوجه فقد يكون من الأفضل أن تصفى المنظمة.

الاقتراح السابع ـ صندوق النقد العربي، يجب أن ينصرف إلى عمليات بنك تجارة خارجية لتمويل التبادل التجاري بين الدول الأعضاء، بالتنسيق مع البنوك القطرية المتخصصة في هذا المجال. وبهذا يمكن أن يكون أكثر فعلا في مساعدة الدول الأعضاء على تغطية عجز ميزان المدفوعات الطارئ وليس البنيوي.

الاقتراح الثامن ـ مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، يدخل ضمن المؤسسات التي يرعاها «مجلس التعاون والتنمية»، ويكلف بدراسات متعمقة لمقتضيات نجاح الأشكال الأساسية للتعاون الاقتصادي وإمكانات التنفيذ حاليا أو في مستقبل قريب، والتسلسل هنا معروف: منطقة تجارة حرة، ثم سوق مشتركة، ثم سوق موحدة.

رابعا ـ تحديات قديمة... مهام جديدة

هذه هي محددات ومعطيات البيئة التي يتحرك في إطارها الأمين العام، وهي لا تخلو من عوامل إيجابية، بل من قوة دافعة، يمثلها تفاعل وتلاقي إرادات ثلاث:

الأولى ـ إرادة الدول العربية، وهي إرادة عامة ومعلنة باتجاه تفعيل الجامعة، عبرت عنها قرارات مختلفة أصدرتها مؤتمرات القمة، وبخاصة مؤتمر قمة عمان ٢٠٠١.

والثانية ـ إرادة دولة المقر، التي تبنت ترشيح الأمين العام لهذا المنصب، وهو في قمة التألق والعطاء في منصبه السابق، فضلا عن توجهاتها القومية، ومواقفها المعلنة بشأن تفعيل العمل العربي المشترك، وبخاصة في المجال الاقتصادي.

والثالثة ـ إرادة الرأي العام العربي ـ الذي يكن الكثير من التقدير لشخص الأمين العام وقدراته ومواقفه، ويتطلع إليه في منصبه الجديد بالكثير من الأمل الرجاء.

ومع كل ذلك هناك «بحر» من التحديات والخصوم والأعداء.. والمواريث. ولكن المؤكد أن الأمين العام يدرك أنه في هذه المهمة الجديدة، كما في غيرها، تواجهه مخاطر.. وفرص، وبالتالي عليه أن يقدم إجابته للسؤال التقليدي: كيف يمكن تعظيم الفرص.. وتقليص المخاطر؟

لا شك في أن التحديات التي تواجه الأمة العربية تحديات ضخمة. ولن تتمكن الأمانة العامة وحدها من مواجهة هذه التحديات. هذا الواجب تتقاسمه الدول الأعضاء في الجامعة والأمانة العامة، لأن ساحة عمل الأمانة العامة هي الساحة العربية، وهذه الساحة تكاد تحتكر الإرادة فيها حكومات الدول الأعضاء.

ومن الجدير بالاعتبار في هذا السياق أن الجامعة قد مرت بأزمات كثيرة، كما سبقت الإشارة، ولم تتخل عنها الدول الأعضاء، لأن الجامعة تؤدي «وظائف» مفيدة لهذه الدول، ولأن الأمانة العامة تقوم بمهام تعود عليها أحيانا بالنفع، ولأن هذه الدول لم تجد بديلا أفضل، وأخيرا لأن هذه الدول هي «دول عربية»، ولم تقرر بعد أن تكون شيئا آخر. ولذلك فالدول تعلم، كما تعلم الأمانة العامة، أن انهيار هذه الأسباب أو أكثرها سوف يؤدي حتما إلى تفكك الجامعة. وهذه مسؤولية قومية كبرى واجب على الجميع تلافي وقوعها، والضرر الناتج عنها سوف يصيب كل قطر على حدة والأمة بأسرها.

ولا شك في أن دقة الأوضاع الراهنة والمحتملة في الوطن العربي ـ وفي البيئة الإقليمية والعالمية ـ خلال العقد الحالي، تتطلب من الأمانة العامة درجة عالية من المرونة والكفاءة في أداء مهامها. إن المرحلة الحالية تبدو مختلفة جذريا عن كل المراحل السابقة التي عاصرها النظام العربي. ولا يتصور أن يذهب الأمين العام إلى حد الاعتقاد أن الأمانة العامة تستطيع ـ أو ترغب في ـ أن تلعب دور القوة الدافعة للنظام العربي.. على الأقل في الأجل القصير، مع الإقرار بأن مثل هذا الهدف ـ الأمل ـ يمكن أن يشكل الحد الأقصى. أما في الحد الأدنى فمن المتصور أن ينطلق الأمين العام من أن الأمانة العامة إذا استخدمت الإمكانات المتاحة لديها استخداما أفضل، وركزت جهودها على قطاعات عمل رئيسية، فإنها قادرة على تحقيق الحد الأدنى المطلوب في هذه المرحلة، وهو الحيلولة دون انفراط النظام العربي. وفي هذا الإطار يمكن تصور مهام عديدة:

المهمة الأولى ـ أن جهود الأمين العام وحركته يمكن أن تستند إلى قاعدة عريضة من قادة الرأي والفكر في محيط الأمة. وفي هذا السياق تمكن الإشارة إلى اقتراحين:

أولهما: أن قرار مجلس الجامعة رقم ٥٩٦٢ بتاريخ ٢٠٠٠/٣/٢٨، بشأن إنشاء «آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها»، ينص في البند رقم (٩) على تشكيل «هيئة حكماء... تضم شخصيات عربية بارزة تتمتع بالتقدير والاحترام والإشعاع الدولي»، لمساعدة الجهاز المركزي والأمين العام في مهام الوساطة أو التوفيق أو المساعي الحميدة. وتطبيقا لذلك يقترح الآتي:

أـ المبادرة إلى تشكيل هذه الهيئة ـ هيئة الحكماء ـ إعمالا للنص.. ولكن الأهم لخلق صلة بين الأمين العام وعدد من قيادات الفكر والرأي في الوطن العربي، بعيدا عن الشكليات الرسمية.

ب ـ توسيع نطاق ومهام هذه الهيئة بحيث يعتبرها الأمين العام بمنزلة «بيت خبرة فكرية: Think Tank »، أو «هيئة حوار وجدال: Brain Storming» حول قضايا الأمة، والتفكير في أدوار مقترحة للجامعة وللأمين العام.. بالإضافة إلى مهمتها الأصلية.

ج ـ بهذا المعنى يمكن أن يلتقي معها الأمين العام على فترات متقاربة، على الأقل قبل ـ أو بعد ـ كل دورة لمجلس الجامعة، عادية أو غير عادية، فضلا عما تقتضيه بعض التطورات العربية من حاجة إلى التشاور الحر.

د ـ يفضل أن تعقد اللقاءات خارج مقر الأمانة العامة، لتبعد عن نمط الاجتماعات الرسمية، وبحيث يجرى الحوار حرا طليقا من دون ارتباطات أو التزامات تعترضه.

وعلى سبيل المثال كان من المتصور أن يجد الأمين العام في هذه «الهيئة» ـ إذا ما كان قد عمد إلى تشكيلها مبكرا ـ الجهة المناسبة لتنهض بأعباء المؤتمر الثقافي العربي الذي دعا إليه، تحت عنوان: «حوار الحضارات.. تواصل لا صراع»، والذي انعقد بمقر الجامعة في القاهرة، في المدة ٢٦ـ٢٧/١١/٢٠٠١، للتصدي للحملة الغربية على العرب والمسلمين، وعلى الثقافة العربية والحضارة الإسلامية.. بل وعلى الإسلام ذاته.

وثانيهما: يُقترح أيضا ـ في إطار فتح قنوات للتشاور بين الأمين العام ومجموعة أخرى من قيادات تشكيل الرأي العام ـ أن تعقد الأمانة العامة للجامعة مؤتمرات سنوية تضم عدداً من أساتذة الجامعات العربية الذين يتولون تدريس المواد ذات الصلة بجامعة الدول العربية (مثل: العلوم السياسية ـ النظم السياسية العربية ـ القانون الدولي العام ـ المنظمات الدولية)، بحيث تعرض عليهم الأمانة العامة ما لديها من حقائق وتصورات ووثائق من ناحية، وتسمع منهم ما لديهم من دراسات وخبرات وتصورات من ناحية أخرى. ومثل هذه المؤتمرات إذا ما تم الإعداد لها جيدا يمكن أن تحقق نتائج مهمة للجامعة، وللقائمين على تدريس ما يتصل بها من علوم وتخصصات في الجامعات العربية معا. كذلك يمكن أن يعقد مؤتمر مماثل مع رؤساء تحرير الصحف والمجلات والدوريات العربية، فضلا عن رؤساء أقسام الشؤون الدولية والعربية والدبلوماسية والاقتصادية بعدد منها.

المهمة الثانية ـ يجب أن تتصدر أولويات اهتمام الأمين العام مهمة الوصول إلى الرأي العام العربي ـ في قواعده العريضة ـ لطرح خطورة التحديات التي تواجه الأمة العربية. إذ إنه بالتعبئة الجماهيرية العلمية يمكن وقف الانحسار القومي، وعلى سبيل المثال:

أـ يمكن أن يعمد الأمين العام إلى توجيه إمكانات الأمانة العامة وخبراتها للمساهمة في تفادي الانهيار الكامل للقيم تحت وطأة النظام الاجتماعي الجديد، والدعوة من خلال حملات التعبئة إلى ضرورة المحافظة على الذاتية الحضارية للأمة العربية. ولا شك في أن المجال متسع لتنشط الأمانة العامة في هذا السبيل؛

فالإنسان العربي الذي يعاني سلبيات قيم الاستهلاك وتفكك الأسرة وفراغ الفكر والمذهب مستعد لأن يتقبل بحماسة الدعوة إلى العودة للانتماء إلى كيان حضاري بقواعد موغلة في عمق التاريخ وآمال متفتحة للمستقبل.

ب ـ قد يبدو ضروريا أن يدرس الأمين العام مبدأ إعادة النظر كليا في مفهوم الإعلام في الأمانة العامة، فالمرحلة المقبلة ـ بل والراهنة ـ تتطلب التركيز الإعلامي على الإنسان العربي، لأنه المستهدف الأول من كل التطورات السلبية التي يعانيها النظام العربي، ولا بد من أن يصبح تحصين هذا الإنسان والارتقاء به هدفا للجامعة. إن التركيز على الإعلام الخارجي في المرحلة المقبلة ـ مع أهميته ـ لن يساهم في مواجهة التحديات الخطيرة التي تهدد كيان هذه الأمة ومستقبلها، لأن الإنسان الأمريكي أو الأوروبي لن يتحمس لإيقاف انحسار العمل والفكر القومي، أو يمنع تشتت وتبعثر أعضاء الجامعة، ولن يساعد في حل مشكلة الأمن الغذائي، أو تعبئة الإمكانات السياسية والاقتصادية العربية. إنما هو الإنسان العربي الذي يجب أن تتوجه إليه كل الطاقات الإعلامية المتوافرة لدى الأمانة العامة.

ج ـ إذا كانت شعبية عمرو موسى تعود أيضا إلى أدائه وإلى قدرته على مخاطبة الرأيَ العام ـ سواء كان مصريا أو عربيا أو أجنبيا ـ فهذه الميزة ليست شيئا ثانويا في الحياة السياسية العصرية، وأهميتها في تزايد مستمر حتى في المجتمعات العربية المغلقة. فنحن أمام ظاهرة عودة الروح إلى الشارع العربي، وأمام نمو تأثير الرأي العام العربي، بعد مرحلة السبات في العقود الماضية. ولقد بات الزعيم العربي مطالبا بمراعاة هذه الظاهرة، كما أكد الرئيس حسني مبارك مرارا [١٩٠]. أما السياسي العربي الذي يتقن مخاطبة الرأي العام، كما يفعل عمرو موسى، فإنه يعزز مكانته بين المواطنين. ولعل الأمين العام الجديد للجامعة يحول هذه الميزة من سمة شخصية إلى سمة مؤسسية عامة يضفيها على الجامعة: «بيت العرب».

د ـ اهتمت الأمانة العامة للجامعة خلال التسعينيات بتحقيق بعض التواصل بينها وبين منظمات المجتمع المدني العربي، فكان من نتائج هذا الاهتمام تبني وتشجيع الأمانة العامة لروابط أصدقاء جامعة الدول العربية، وهي هيئات تشبه جمعيات أصدقاء الأمم المتحدة المنتشرة في حوالي سبعين دولة من دول المنظمة الدولية، والتي تقوم بجهد مهم في دعم نشاطاتها ومبادراتها، وفي تعريف

المجتمع الدولي بها. كما ساهمت الجامعة، في هذا السياق، في العديد من الأنشطة الأهلية وسعت إلى إشراك هيئات وشخصيات عربية مستقلة في بعض نشاطاتها. الأمانة العامة، في عهدها الجديد، تبدو كأنها عازمة على سلوك هذا النهج وتعميقه. ومن الخطوات التي تتضمنها خطة عمرو موسى لتطوير الجامعة ـ كما سبقت الإشارة ـ إنشاء إدارة خاصة للعمل الأهلي العربي تعتني بتنمية العلاقة مع منظماته [١٩١].

هـ ـ أن النهوض بالجامعة وتطوير التواصل بين مؤسسات النظام العربي، من جهة، والمجتمعات المدنية العربية، من جهة أخرى، هما مهمة تستحق أن يكرس لها قسط كبير من الإمكانات البشرية والمادية المحدودة المتوافرة للجامعة. هناك الكثير من الخطوات التي يمكن أن تقوم بها الأمانة العامة من أجل تحقيق هذه المهمة، خصوصا إذا أبدت المزيد من الاهتمام بتسهيل وصول المعلومات إلى الرأي العام العربي. من ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، تسهيل الحصول على مقررات الجامعة ونشرها على أوسع نطاق. كذلك تعزيز وصول المطبوعات الصادرة عن الجامعة وعن المنظمات العربية المتخصصة إلى المكتبات العامة والخاصة ودور النشر وأسواق المطبوعات العربية. وتحقيقا للأهداف نفسها، فإنه من المفيد أيضا إصدار تقرير سنوي حول تطور العمل العربي المشترك، ومساعي التعاون الإقليمي في المنطقة، وحول الدور الذي تقوم به الجامعة على هذا الصعيد. وربما كان من المستطاع أيضا أن تدخل الجامعة عصر الفضاء وثورة المعلومات عن طريق الاتفاق مع إحدى المحطات الفضائية العربية على تخصيص برنامج دوري تقدمه الجامعة، هذا فضلا عن إقامة المواقع على شبكات الإنترنت. إن الكثيرين من العاملين في الجامعة يملكون من الخبرات السياسية والقدرات الفكرية ما يؤهلهم لتحضير برامج ناجحة، تسهم في بناء الجسور الوطيدة مع الرأي العام العربي.

إن بناء وتطوير قنوات التواصل والتعارف بين الجامعة من جهة، وبين الرأي العام العربي من جهة أخرى، قد لا يبدلان صورة الجامعة في أذهان المواطنين تبديلا كليا. ولكن من الأرجح أن يجعلاها أكثر تعاطفا مع أهدافها، وأوفر استعدادا للتجاوب مع مشاريعها ومواقفها. الأمانة العامة تحتاج إلى مثل هذا التحول في موقف الرأي العام العربي تجاه الجامعة، لأنه هو حليفها الأول في عملية إنهاض «بيت العرب» وتحويله إلى فاعل رئيسي من فعاليات المنطقة [١٩٢].

المهمة الثالثة ـ من الضرورة أن يكون الأمين العام مستعدا دائما لأن يتقدم بالحل المناسب، أو يقوم بالمبادرة اللازمة، حين تقع أزمات قطرية نتيجة إصرار بعض الأقطار على انتهاج أسلوب التنمية القطرية المنعزلة عن العمل القومي. فأزمات التنمية القطرية تقع للأسباب نفسها التي تؤدي إلى الأزمات الأمنية والدفاعية. إن النتيجة الحتمية للتمسك المفرط بالقطرية في الدفاع والتنمية ـ أي في صلب مجال الأمن الوطني ـ يعرض الأقطار العربية للأخطار، وقد يؤدي إلى انهيارات مالية أو أمنية، ولذلك يجب أن يكون في مقدمة مهام الأمين العام الاستعداد ببدائل للعمل مع هذه الأقطار ضمن خطة قومية متكاملة.. مع العلم بأن مؤتمرات القمة أكدت الترابط العضوي بين الأمن الوطني والأمن القومي.

ومن المفيد في هذا المجال أن يعمد الأمين العام إلى انتهاز كل فرصة ممكنة لترتيب عقد قمم مصغرة، فالقمم الموسعة قد يصعب عليها الأداء القومي السليم، خصوصا في أوقات الأزمات والتفكك، بينما يمكن من خلال قمم مصغرة متكاملة تحقيق خطوات إيجابية على طريق العمل العربي المشترك، وتكون فرصة يعبر من خلالها الأمين العام عن مدى خطورة التحديات ويقترح سبل المواجهة.

المهمة الرابعة ـ إن من بين القطاعات الرئيسية في الشعب العربي المعرضة خلال هذا العقد لأعنف الضغوط وأصعب التيارات والاختيارات، قطاعي الشباب والمرأة، ومن المهم أن يجد الأمين العام الوسائل الإعلامية والثقافية التي تمكن الأمانة العامة من الوصول إلى القطاعين. كما يضاف إليهما قطاع الطفولة والنشء. وفي هذا المجال تبتغي الإشارة إلى أهمية الدور الذي يمكن أن تنهض به منظمة المرأة العربية، التي وافق مجلس الجامعة على إنشائها عام ٢٠٠١.

المهمة الخامسة ـ قد يفيد أن يعمد الأمين العام إلى تبني مجموعة من الإجراءات والمهام، ما يضيف إلى وظائف الجامعة، وحاجة الدول إليها. إذ يمكن أن يضع برنامجا يؤهل الأمانة العامة للتحول التدريجي إلى «بيت خبرة»، أي أن تصبح أمانة عامة تتوافر فيها إمكانات بيت الخبرة المتعددة التخصصات، بحيث تتدعم مصداقيتها في العالم الخارجي، وتقوم بتوزيع منافع هذه العلاقة على الدول الأعضاء. إذ إنه كلما أكدت الأمانة العامة مزايا جديدة، أو تؤكد منافع تقليدية، ساعد هذا على إضعاف اتجاهات التحالفات الإقليمية داخل أجهزة أو منظمات أخرى.

المهمة السادسة ـ قد يحتاج الأمر إلى مواجهة صريحة مع المنظمات أو المؤسسات العربية الإقليمية التي تنشأ في المنطقة. إذ يمكن أن يطلب الأمين العام من أعضاء هذه المنظمات والمؤسسات، في كل مناسبة، تأكيد انتمائهم بصفة أصلية للجامعة الأم، وألا يعقد اجتماع لأي منها، على أي مستوى، دون وجود الأمانة العامة فيه. إن الإسراع في أداء هذه المهمة ـ على رغم التأخر في ذلك كثيرا ـ أمر حيوي قبل أن تستقر لهذه المنظمات والمؤسسات تقاليد، وتنشأ لأجهزتها وقياداتها مصالح ذاتية في الاستقلال أو الانعزال.

خامسا ـ الإعلام العربي المشترك.. إلى أين؟

إن ما تقدم بشأن أهمية التركيز الإعلامي على الإنسان العربي لا يعني بحال تخليا عن دور الجامعة والأمانة العامة في الإعلام الخارجي، فلهذا الدور أهميته وضرورته في ظل ظروف متغيرة وأزمات متكررة. ويقتضي ذلك ـ أول ما يقتضي ـ دراسة حال الإعلام العربي المشترك في الخارج، لمدة تقارب نصف القرن، واستخلاص الخبرات والدلالات اللازمة، وفي ضوء ذلك يمكن تحديد المجالات والممكنات (١٩٣).

ومن هذا المنظور تمكن الإشارة ـ ابتداء وإيجازا ـ إلى ملاحظتين:

الأولى: أن محمود رياض ـ أمين عام الجامعة في حينه ـ بادر إلى تكليف الأستاذ محمد حسنين هيكل عام ١٩٧٥ بالقيام بجولة في الولايات المتحدة وأوروبا، باسم جامعة الدول العربية، لدراسة الأوضاع الإعلامية فيها. وبناء على هذه الجولة أعد الأستاذ هيكل تقريرا وافيا في الموضوع، ولكن الظروف السياسية التي مرت بها الجامعة حالت دون تنفيذ ما ورد به. والكثير منه لا يزال صحيحا، وقابلا للتطبيق.

والثانية: إن الحديث عن «الإعلام العربي المشترك» لا ينبغي أن ينفصل عن «الإعلان العربي» الذي تقوم به حكومات ومؤسسات وشركات عربية في وسائل الإعلام الغربية، ومن ذلك على سبيل المثال:

أ ـ الملاحق الإعلانية ذات الطابع السياسي التي تطلبها دول عربية.

ب ـ إعلانات بنوك وشركات طيران وشركات سياحية تنتمي إلى بلدان عربية.

وتبلغ قيمة تكلفة هذه الإعلانات العربية سنويا ما يتجاوز بكثير المليار دولار.. فهل من الممكن توظيف «الإعلان العربي» ليكون في خدمة «الإعلام العربي»؟ الموضوع يستحق الدراسة، لأنه يوحي بأن قصور الإعلام العربي ليس موضوع نقص في الأموال والتمويل المباشر فقط.

إن إعلام الجامعة، أي الإعلام العربي المشترك، قضية ترتبط بتقرير الاختيارات الكبرى التي ينبغي أن تعرض على مؤتمر القمة لإقرارها، لاعتبارات تتصل بتحديد المهام المطلوبة من ناحية، وتوفير التمويل اللازم من ناحية أخرى. فعلى الرغم من أهمية الإعلام العربي المشترك، وضرورة دعمه وتطويره، لم تفلح الأمانة العامة للجامعة، عبر نصف قرن كامل، في توفير الجهاز المطلوب، ماليا وبشريا وتنظيميا. إن استمرار العوائق السياسية والإدارية يخرج عن إرادة الأمانة العامة، وبالتالي فإن من الصعوبة توقع حدوث تغيير جذري في جهاز الإعلام العربي المشترك أو في أدائه الوظيفي.. إذا استمرت الحال على ما هي عليه. ولنتابع هذا المنطق من مقدماته.

١ ـ لماذا جهاز للإعلام في الجامعة؟

واجه مجلس الجامعة مشكلة الإعلام العربي في الخارج منذ أول عام لقيام الجامعة، عندما أصدر القرار رقم ١٠ بتاريخ ١٩٤٥/١٠/٨، بتفويض الأمين العام بتنظيمه، والذي جاء فيه:

«يوافق المجلس على تفويض الأمين العام في تنظيم الدعاية للبلاد العربية ومنها فلسطين، والمضي في إنشاء المكاتب وإنفاق المبالغ اللازمة في حدود ما تقتضيه المصلحة».

وقد نشأت الوظيفة الإعلامية في الجامعة ـ أساسا ـ نتيجة بروز «قضية فلسطين» على الصعيد الدولي، ولسد الفراغ الذي فرضه الواقع الفلسطيني والعربي. ولكن مع قيام منظمة التحرير الفلسطينية وانتزاعها شرعية تمثيل الشعب الفلسطيني، أضحت هي المسؤولة بالدرجة الأولى عن الإعلام الخاص بالقضية الفلسطينية، وتحول إعلام الجامعة إلى جهاز مساند بدلا من أن يكون رائدا. ومع ذلك هناك حاجة إلى جهاز إعلام عربي له قدرة إعلامية ومالية وإدارية تمكنه من العمل بفعالية لعدة اعتبارات:

أولها: إن من الصحيح أن القضية الفلسطينية تبقى هي محور الإعلام العربي الخارجي، ولكن مع ذلك يبقى الصراع العربي ـ الإسرائيلي قضية عربية حاليا ومستقبلا.

وثانيها: إن العلاقات السياسية والاقتصادية بين الوطن العربي والعالم الغربي تتعقد يوما بعد يوم، مما أفرز قضايا سياسية واقتصادية وحضارية عربية هي في حاجة إلى جهد إعلامي فائق للتعامل معها، مثل موضوعات: الجاليات العربية في الخارج، تشويه الصورة العربية، الحوارات الدولية، النفط وما يرتبط به من بترودولارات.

وثالثها: إنه ليس هناك إعلام عربي، بمعنى إعلام يعبر عن الموقف العربي المشترك، وما يسمى مجازا بإعلام عربي هو في الواقع إعلام لدول عربية بعينها؛ فهناك إعلام سوري، وآخر مصري، وثالث سعودي... وهكذا. إن الاهتمامات والأولويات التي تعنى بها أجهزة الإعلام القطرية تبقى ـ مع بعض التفاوت النسبي ـ قطرية بالدرجة الأولى، وبالتالي فإن وجود جهاز إعلام عربي، قادر على التعبير عن الموقف العربي المشترك، يعد أمرا ضروريا. بل إن جهاز إعلام الجامعة يكاد يكون الجهة الوحيدة المؤهلة دستوريا ونظريا للقيام بمهمة الإعلام العربي المشترك.

ورابعها: إن تعدد الأقطار العربية، وبالتالي المؤسسات الإعلامية العربية، يجعلها في حاجة إلى أداة توفر آلية التنسيق فيما بينها، وذلك على مستوى التخطيط على الأقل، إن لم يمتد الأمر إلى التمويل والتنفيذ. وإعلام الجامعة هو المؤهل لهذا التنسيق دون أن يصبح طرفا في التناقضات الجزئية التي قد تعيشها المؤسسات القطرية.

وخامسها: إن نمو عدد المؤسسات والمنظمات العربية القطاعية والمتخصصة ـ على الصعد: الاقتصادي، والنفطي، والمالي، والثقافي، والإداري ـ يحتاج إلى دور التنسيق نفسه الذي يؤديه إعلام الجامعة، لبيان الدور الذي تقوم به هذه المؤسسات والمنظمات لتحقيق التنمية في الوطن العربي.

وسادسها: إن مؤسسات الإعلام العربي غير الرسمية ـ من مؤسسات بحث ونشر، إضافة إلى الاتحادات المهنية ذات المهام الإعلامية، مثل اتحادات الصحافيين والفنانين والمحامين العرب وغيرها ـ في حاجة إلى دعم وتوجيه وتنسيق، بدلا من اضطرارها إلى اللجوء إلى حكومات عربية، وأحيانا

حكومات أجنبية، للحصول على الأموال، مما قد يقيد حركتها. بينما توافر جهاز إعلامي عربي مشترك تابع للجامعة يمكن هذه المؤسسات والمنظمات من تغطية بعض نفقات مشروعاتها الإعلامية، فضلا عن توافر غطاء عربي موحد لأنشطتها.

وسابعها: إن صعوبة قيام بعض الدول العربية ذات الدخل القومي المنخفض بنشاط إعلامي خارجي، تجعل من مسؤولة جهاز إعلام الجامعة تلافي غياب بعض الأطراف العربية، وقضاياها، عن الصورة الإعلامية الخارجية.

٢ ـ عوائق الإعلام العربي المشترك

في إطار الحديث عن العمل الإعلامي العربي المشترك يجب التمييز بين الدور الخاص بجهاز إعلام الأمانة العامة للجامعة، وبين الدور الخاص بمؤسسات العمل الإعلامي العربي المشترك ومجالسه ولجانه، والتي تشمل مجلس وزراء الإعلام العرب واللجنة الدائمة للإعلام والمكتب الدائم للإعلام وصندوق الدعوة العربية.

ويلاحظ منذ البدء أن هناك جملة عوامل أدت إلى ضمور الإعلام العربي المشترك، حيث يؤكد الواقع الموضوعي السياسي والإداري والبشري والمالي وجود عوائق للعمل تمنع، بشكل أكيد، إمكان تطوير الإعلام إلى المستوى المطلوب، ويمكن حصر هذه العوائق بالمسائل الآتية:

أولا: إن عدم وضوح الهدف السياسي المشترك للجامعة تجاه القضايا المركزية انعكس على جهاز الإعلام في الجامعة، مما جعل النشاط الإعلامي ينحصر في مجال الحد الأدنى المشترك عربيا، والذي أصبح، أو يكاد، يترجم بالدعوة إلى «أدنى عمل». كما أن الخلافات السياسية تشكل قيدا آخر من القيود المفروضة على نشاط الجامعة.

ثانيا: أدى ربط نشاط المكاتب الخارجية بمجالس السفراء العرب في الخارج إلى أن تنعكس مساوئ الاختلافات العربية على سير العمل اليومي للمكاتب، مما حول بعض المكاتب إلى أداة بروتوكولية أو سكرتارية تسعى إلى إرضاء السفراء العرب، وخصوصا أن معارضة أي سفير كافية لعرقلة تنفيذ برنامج عمل المكتب. ويضاف إلى ذلك أن السفراء العرب معنيون أولا بأمور

سياسية وتمثيلية تعني أقطارهم، وليس لهم بالضرورة توجيهات بشأن النشاط الإعلامي العربي في الخارج، وقد عكست التجربة العملية غياب التنسيق بين وزارات الخارجية والإعلام في عدد من العواصم العربية.

ثالثا: أنشئت اللجنة الدائمة للإعلام لتكون أداة تخطيط ومتابعة. ولكن مستوى التمثيل في اللجنة والمناقشات أخذ يتناقص، مما دفع إلى تشكيل مجلس وزراء الإعلام. وقد استطاع المجلس في البدء إرساء بعض الأسس للعمل الإعلامي العربي المشترك ولكن، مرة أخرى، ضعف اهتمام وزراء الإعلام باجتماعات المجلس.

رابعا: إنه على الرغم من أن قرارات المجلس ملزمة للأعضاء الموافقين عليها، فإن مجلس وزراء الإعلام أخذ يكثر من اتخاذ التوصيات والقرارات من دون أن يعمل على توفير المال اللازم لتنفيذها، أو حتى يضمن تنفيذ بعضها. لقد أقر مجلس وزراء الإعلام في اجتماعه الأخير ببيروت (٢٠٠١) - على سبيل المثال - برامج ومشاريع إعلامية تتجاوز تكاليفها مئات الملايين من الدولارات، علما أن المبلغ المتوافر للإنفاق الإعلامي في الأمانة العامة للجامعة لا يزيد عن المليون دولار.

خامسا: إن اللجنة الدائمة للإعلام، التي يفترض أن يُضم لعضويتها المسؤولون الفنيون عن الإعلام في البلاد العربية، إضافة إلى خبراء إعلاميين، لم تعد تمارس دور التخطيط والتنسيق، بل ترك أمر تقديم المشاريع والاقتراحات الإعلامية إلى الإدارة العامة للإعلام بالأمانة العامة للجامعة، وأصبح جل عمل اللجنة النظر في طلبات الدعم المالي المقدمة من مؤسسات إعلامية رسمية وغير رسمية، بل إن مستوى التمثيل في اجتماعات اللجنة الدائمة للإعلام، مع مرور الوقت، يكاد يكون مقصورا على موظفي المندوبيات العربية في دولة المقر بدلا من الخبراء والمسؤولين الإعلاميين.

سادسا: إن افتقار جهاز الإعلام إلى الموارد المالية بالجامعة كان وسيبقى من أبرز سلبيات الواقع الإعلامي للجامعة، كما فشل مجلس الجامعة ومؤتمرات القمة، في توفير التمويل الثابت والدائم والمناسب لتنفيذ المهام الإعلامية المطلوبة من جهاز الإعلام في الجامعة. وتوضح الإحصاءات ضآلة المبالغ المخصصة للنشاط الإعلامي للمكاتب بالنسبة إلى تلك المخصصة لتغطية أوجه الصرف الإدارية والمالية على هذه المكاتب.

مما يؤكد الخلل القائم في نشاطها، حيث تبلغ نسبة ما يصرف على النشاط الإعلامي إلى ما يصرف على الرواتب والأجور وغيرها، واحد إلى خمسة على أحسن تقدير.

سابعا: ضرورة التحرك في حدود الوفاق العربي حدّت من حرية المكاتب الإعلامية الخارجية، وأعطى تحركها طابعا رسميا بصفتها ممثلة لإرادة حكومات عربية، الأمر الذي حدّ من استعداد مؤسسات ثقافية واجتماعية أوروبية وأمريكية للتعاون مع المكاتب الخارجية.

ثامنا: إن جهاز الإعلام بالجامعة يشكو نقصا في الكفاية البشرية، وهذا يعود إلى حد كبير، إلى شروط التعيين التي تعتمد حاليا معيار سنة التخرج، أساسا لمنح الدرجة، إضافة إلى تقيد الإدارة العامة للإعلام بالترشيحات الرسمية للدول الأعضاء، كما أن هذا النوع من الترشيحات لا يأخذ بعين الاعتبار المواصفات والخبرات المطلوبة للعمل في مجال الإعلام، علاوة على التدخلات والاعتبارات الشخصية التي تأخذ نصيب الأسد عند إقرار عدد كبير من التعيينات، وخصوصا رئاسة المكاتب بالخارج.

تاسعا: لا شك في أن الأمانة العامة للجامعة تتحمل قسطا من مسؤولية تعثر جهاز الإعلام، حيث تعرض هذا الجهاز لتقلبات وتغيرات إدارية وتنظيمية مما أفقده من ناحية، عنصر الاستقرار والاستمرارية كما أُخضع إلى روتين إداري ومالي يتناقض وضرورة المرونة المطلوبة لإنجاح العمل الإعلامي. وبات جهاز الإعلام يخضع لقيود التنظيم بدلا من أن يكون التنظيم في خدمة الإعلام من ناحية أخرى.

إن طبيعة الروتين الإداري والمالي الذي تخضع له الأمانة العامة للجامعة ينطلق من واقع اعتبارها سكرتارية للعمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي العربي، أي العمل ضمن الإطار العربي الداخلي، بينما إعلام الجامعة، الذي يوجه إلى الخارج، في حاجة إلى جهاز قادر على سرعة اتخاذ القرار وتنفيذه، وهو الأمر غير المتوافر حاليا.

عاشرا: إن تنازع الاختصاص داخل إدارات الأمانة العامة للجامعة ساهم في عرقلة مسيرة جهاز الإعلام. وعلى سبيل المثال، عندما أنشئت مكاتب الجامعة سميت مكاتب إعلامية، وربطت بالإدارة العامة للإعلام، وذلك لأداء وظيفة إعلامية محددة، ولكن في عهد الجامعة في تونس اتجهت بعض

الإدارات العامة في الأمانة العامة، إلى اعتبار مكاتب الإعلام الخارجية بمنزلة بعثات (Mission) بالمعنى السياسي، لتقوم بمهمة «تمثيل» الأمانة العامة بجميع إداراتها، فتحولت وظيفتها من وظيفة إعلامية إلى وظيفة تمثيلية هي أقرب إلى مهام السفارات، التي يوجد بها، إلى جانب السفير، من يتابع الشؤون الاقتصادية والإعلامية والثقافية وغيرها، حتى بات عدد من مديري المكاتب يطلقون على أنفسهم لقب سفير.

إن الجامعة ليست في حاجة إلى سفارات، فلا ميثاقها ولا قرارات مجلس الجامعة، تسمح بمثل هذا التوسع في تفسير مهام المكاتب، كما أن الجامعة لا تدخل في علاقات ثنائية نيابة عن العرب مع الدول الأجنبية، باستثناء المهام التي هي من اختصاص الأمين العام. كما يشكو مديرو المكاتب من القيود الإدارية والمالية، إضافة إلى تعدد الجهات الإدارية في الأمانة العامة التي تتلقى منها المكاتب تعليماتها، والتي ليست متناسقة بالضرورة. وبالمقابل لم تتوافر للمكاتب في بعض الأحيان كفايات إعلامية بارزة قادرة على تسيير أعمالها.

٣ ـ إعادة النظر في دور جهاز الإعلام

إن إعادة النظر في دور جهاز الإعلام يستدعيه تطور الأوضاع القائمة في المجال الإعلامي، حيث أصبحت هناك مجالات عمل أساسية لم تأخذ حتى الآن حقها من العناية والاهتمام.. ومن ذلك على سبيل المثال عدة مجالات:

أولها: إن هناك تقصيرا في التعريف بدور الجامعة وبنشاطها، حتى أصبحت تظهر للمواطن العربي، وللمراقب الأجنبي المهتم بالشواغل العربية، مجرد مؤسسة ينحصر دورها في عقد الاجتماعات وإصدار البيانات، وهو لا يعلم الكثير عن طرق تنفيذ القرارات المتخذة في هذه الاجتماعات، ونتائجها التطبيقية على العمل العربي المشترك، وأبعادها في مختلف الأقطار. والحال أن تحرك الجامعة لا يستهان به في مختلف قطاعات العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي. كما أن الأمانة العامة مدعوة إلى ضخ أكبر كم ممكن من المعلومات التي تتعلق بالوطن العربي، وإبراز أوجه التكامل العربي وخصوصا من منظور مقتضيات الأمن ـ حتى الأمن الوطني ـ وضرورات المصالح في عالم الكيانات الكبيرة.. لا اعتمادا فقط على التاريخ واللغة والثقافة إلى غير ذلك.

وثانيها: إن الإشارة إلى تقصير الإعلام العربي في القيام بدوره كاملا، توحي وكأنه قد بلغ أشدّه، وتوافرت له كامل المقومات. بينما البلدان العربية كافة تنتمي إلى مجموعة الدول النامية التي تشكو الاختلال والنقص في مختلف القطاعات، بما فيها الإعلام. وبالتالي يمكن السعي عن طريق الجامعة إلى تدعيم الهياكل الإعلامية في الأقطار العربية من حيث البنية الأساسية والخبرات، وألا تتركها تتخبط في مشاكلها الإعلامية على انفراد، أو في نطاق منظمات دولية مثل اليونسكو. فدور الجامعة كبير في هذا المضمار؛ إذ في متناولها أن تساعد مباشرة، أو غير مباشرة، الدول الأعضاء على تكوين الإطار الملائم، وإنشاء البنية الأساسية اللازمة، فتحدث وسائل إعلام جديدة أو تدعم الموجود منها، ويتسع بذلك المردود الإعلامي في الداخل والخارج. ولذلك فإن من اللازم تنسيق العمل الإنمائي في المجال الإعلامي بين المؤسسات الإعلامية والهيئات المصرفية والفنية التي تعمل في المستوى العربي.

وثالثها: تدعيم التعاون مع الهيئات المختصة الإقليمية والدولية، التي كثيرا ما ينقصنا التنسيق معها، وتوحيد المواقف العربية إزاء بعض المشاريع الكبرى. إن العبرة ليست بالتضامن المبدئي فقط، وإنما في التحرك الذي يعتمد الدراسات المسبقة والتخطيط الملائم. وهناك حاجة إلى تنسيق المواقف العربية على مستوى الجامعة قبل المشاركة في الاجتماعات والمؤتمرات الإعلامية على مستوى دول عدم الانحياز أو منظمة الوحدة الأفريقية أو غيرها. ذلك أن نشاطها يشملنا ونتائجه تنعكس علينا. فعندما ننادي مثلا بإقامة نظام إعلامي عالمي جديد، ونندد بالاحتكار والهيمنة الإعلامية وتشويه الحقائق، فإننا نقصد، ضمن ما نقصده، التنديد والتشهير بمساندة أجهزة الإعلام الغربية لإسرائيل. ومن هذا المنطلق فإننا نكسب تضامن العديد من الدول النامية التي تأثرت بالدعاية الصهيونية وتغلغلت في أذهانها المعلومات المزيفة.

ورابعها: الحاجة إلى توزيع جديد للأدوار وتنسيق أفضل: إن الأمر يتعلق بعدة عناصر:

أ- توزيع الأدوار بين وزارات الإعلام العربية والمنظمات المتخصصة المتفرعة عن الجامعة، وهذا يعني المزيد من إحكام دور كل من مجلس وزراء الإعلام، واللجنة الدائمة للإعلام، والمكتب الدائم للدعوة العربية، وكذلك صندوق الدعوة العربية.

ب ـ توزيع الأدوار بين جهاز الإعلام والاتحادات المهنية، وكذلك المنظمات العربية التي تضطلع ضمن مهامها بدور إعلامي (مثل المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم)، على أن يبقى للجامعة حق النظر الذي تحتمه وظيفة التنسيق.

ج ـ تنسيق العمل باستمرار بين الهياكل الإعلامية العربية والاتحادات المهنية حتى يندرج عملها جميعا في اتجاه واحد خالٍ من التضارب أو التناقض، وذلك انطلاقا من مفاهيم السياسية الإعلاميّة التي يضبطها مجلس الجامعة.

د ـ وضع برامج للمكاتب العربية بالخارج، في نطاق الإمكانات المحدودة، تتمثل في عقد ندوات مع الصحافيين من حين لآخر وكسب صداقتهم، وتزويد أجهزة الإعلام الأجنبية بالمواد الإعلامية، التي يقوم بإنتاجها جهاز الإعلام والرد على المقالات المعادية.

هـ ـ إن تنفيذ مثل هذه المشاريع والبرامج المختلفة يستدعي بالطبع اعتمادات جديدة، وهذا الأمر ليس بعزيز على السلطات العربية، وبخاصة إذا تأكدت من جدارة الاختيارات، وكان التخطيط محكما، ونتائج العمل ملموسة. على أن النقص الذي نشكوه لا يعود إلى ضآلة الإمكانات فقط، ولا يتوقف على التمويل فحسب، وذلك لعدة أسباب منها:

(١) إن هنالك مجموعة من المبادرات القابلة للتنفيذ بفضل تعديلات جزئية من باب إلى آخر أو دون إضافة وتعديل، مثل تحرير المقالات الصحافية، وردود مكاتب الجامعة بالخارج على ما ينشر في وسائل الإعلام، وكذلك الاتصالات الدورية المكثفة مع الصحافيين.

(٢) تعبئة كافة الطاقات المتوافرة بصورة كاملة، وذلك بدعوة الهياكل المصرفية العربية للمشاركة في تمويل المشاريع الإعلامية ضمن البرامج التي تنجز في نطاق التعاون العربي المشترك، نظرا إلى أهمية دور الإعلام في تدعيم التطور الاقتصادي وانعكاسه على التفاهم والأمن والسلم.

وخامسها: إن الإعلام العربي لا يمكن أن يكون عملا رسميا فقط تقوم به المكاتب الإعلامية للجامعة. ومع التسليم بالدور الذي تقوم به هذه المكاتب، فإنه في معظم الأحيان، لدى تحليل النفقة العائد، يوضح أن جانب النفقة أكبر بكثير. ولذلك فإن الجامعة يجب أن تركز على دور الجماعات الشعبية العربية في الخارج، فهذه الجماعات يمكنها أن تقوم بدور رئيسي

في الإعلام العربي في الخارج. ومن المعلوم أن الإعلام الصهيوني لا يتم عن طريق المكاتب الإدارية والموظفين، ولكن عن طريق الجماعات الصهيونية المقيمة في الخارج.

وفي هذا الصدد، يمكن أن تلعب جماعات المهاجرين العرب في أمريكا الشمالية والجنوبية، واتحادات الطلاب العرب، والمثقفون العرب، دورا يفوق بكثير دور المكاتب الإعلامية، الذي يقتصر في معظم الأحيان على توزيع النشرات أو إلقاء المحاضرات دون الدخول في حوار مع القواعد الشعبية في المجتمعات الغربية. إن جزءا كبيرا من جهد الجامعة يجب أن ينصب على تشجيع وتمويل وحفز وتنسيق عمل الجماعات العربية في الغرب لكي تلعب دورا أكثر فعالية في الإعلام العربي المشترك.

سادسا- استراتيجية.. ومدخل اقتصادي لتطوير العمل العربي المشترك

يشير مفهوم «التطوير» بشكل عام، وعلى المستوى النظري، إلى توافر ثلاث عناصر أساسية:

أولها: وجود حقيقة ما، فكرية أو مادية قائمة، لها قدر من الصلاحية، وأنها تعمل وأحيانا بفعالية، وحتى بكفاءة.

وثانيها: وجود إدراك بضرورة تأكيد أو تعميق صلاحية تلك الحقيقة، أو زيادة فعاليتها ورفع كفاءتها، وإمكانية حقيقية أو متصورة لتحقيق ذلك.

وثالثها: وجود إرادة مؤكدة لترجمة ذلك الإدراك إلى حقيقة جديدة، واتخاذ القرارات السياسية اللازمة، وحشد ما يقتضيه ذلك من إمكانات وقدرات.

وقد أوضحت الأقسام السابقة من الدراسة، أن المشكلة الأساسية التي تواجه العمل العربي المشترك عموما، تتجسد في ضعف أو غياب الإرادة السياسية العربية، رغم توافر العنصرين الأول والثاني من عناصر مفهوم التطوير بشكل عام.

ومع ذلك، فمن المثير للانتباه أن العناصر الثلاثة قد توافرت بالنسبة إلى الجانب الاقتصادي من الأمن القومي العربي، بدرجة أو أخرى، ومن مرحلة إلى أخرى، وأحيانا بصورة قد لا تبدو واضحة للعيان، أو تتجاوز حتى الرغبة الحقيقية في التطوير، كما حدث في الفترة اللاحقة لعام ١٩٧٩.

١ ـ الميثاق.. ومعاهدة الدفاع المشترك

فمن ناحية مبدئية تكفي الإشارة إلى أن إبرام «معاهدة للدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية»، جاء لكي يسد فراغا كبيرا في بنية العمل العربي المشترك من ناحية، ولكي يؤكد إدراكا مبكرا وواعيا للارتباط الوثيق بين الجانب العسكري والجانب الاقتصادي للأمن القومي، وفقا لما أشارت إليه المادة (٧) من المعاهدة بشأن التعاون الاقتصادي من ناحية ثانية، كما أن النص في المادة (٨) على إنشاء «مجلس اقتصادي من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الاقتصادية»، قد وضع الهيكل التنظيمي اللازم لترجمة ذلك الإدراك إلى سلوك من ناحية ثالثة.. وبذلك توافر العنصران الأول والثاني من عناصر مفهوم التطوير.

ومن المفهوم أن الدول العربية قد قبلت، في ميثاق الجامعة، بالحد الأدنى من التعاون الاقتصادي وغير الاقتصادي، الذي يمكن لها أن تقبل به على اختلاف نظمها واتجاهاتها السياسية. وهكذا نصت (المادة الثانية) من الميثاق على تعاون الدول الأعضاء في المجالات الاقتصادية والمالية، حسب نظم وأوضاع كل دولة. وكانت «اللجنة الدائمة للشؤون الاقتصادية»، التي شكلت استنادا إلى (المادة الرابعة) من الميثاق هي الآلية الأولى لتحديد مجالات التعاون الاقتصادي. بيد أن عدم فعالية اللجنة كان محصلة لصعوبة انعقادها، وقلة إنجازاتها وتدني مستوى التمثيل فيها، فضلا عن كونه من غير ذوي الخبرة والاختصاص [١٩٤].

وكانت «معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي» هي نقطة انطلاق الارتقاء اللاحق لآليات التكامل الاقتصادي العربي. فإذا كان ميثاق الجامعة قد تناول البعد الاقتصادي للعمل العربي المشترك من منظور «التعاون» في (المادة الثانية)، فإن المعاهدة الجديدة قد أضافت مفهوم «التنسيق» بين النشاطات الاقتصادية في (المادة السابعة). بيد أن هذه «الإضافة»، وإن ارتقت بدعوة الميثاق إلى «التجمع الاقتصادي العربي» بحيث تقترب من معنى «التكامل الاقتصادي العربي»، فإن دعوة المعاهدة إلى «التنسيق» بمفهوم «التكامل» كانت على نحو عام غير محدد [١٩٥].

وبدلا من «اللجنة الاقتصادية الدائمة» أضحى «المجلس الاقتصادي»، الذي تأسس بموجب المعاهدة، منفردا بتنظيم العمل الاقتصادي العربي المشترك، شاملا الدول غير الأعضاء بالجامعة، وغير الموقعة على المعاهدة. وقد نهض

«المجلس الاقتصادي» بالخطوات الأولى لتطوير آليات التعاون الاقتصادي العربي، وذلك عبر إبرام اتفاقيات تشمل مختلف مداخل التكامل، وإنشاء عدد من المنظمات الاقتصادية المتخصصة.

ورغم قيام «المجلس الاقتصادي»، فإن «مجلس الجامعة» واصل اتخاذ قرارات تتصل بالعمل الاقتصادي العربي المشترك، وخاصة في مجال إنشاء المنظمات الاقتصادية المتخصصة. كذلك ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن «المجلس الاقتصادي» كان، بمقتضى المعاهدة، بمنزلة «مجلس استشاري» لا يصدر قرارات، واقتصرت مهمته على إصدار توصيات للحكومات العربية، تأخذ بها أو لا تأخذ، وفق مشيئتها وما تراه في مصلحتها الاقتصادية [١٩٦].

وهنا تبرز قراءة التطور اللاحق لآليات ومؤسسات العمل الاقتصادي العربي المشترك في إطار الجامعة عن تفاقم ثلاث مشكلات أساسية: الأولى: غياب جهة مركزية مسؤولة عن التخطيط في ميدان العمل الاقتصادي المشترك، والثانية: تعدد وتداخل اختصاصات وغياب التنسيق وتوسع نطاق الازدواجية بين منظمات العمل الاقتصادي المشترك، والثالثة: غياب الربط الوثيق الضروري بين الجامعة، باعتبارها المنظمة الأم، والمنظمات العربية المتخصصة في مختلف مجالات العمل الاقتصادي المشترك [١٩٧].

٢ ـ دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي

وعلى الرغم من أن الرغبة في «التطوير» ـ التي يعكسها توافر العنصر الثاني من عناصر مفهوم «التطوير»، أي وجود إدراك بالقصور والنقص وضرورة معالجتهما ـ كانت متوافرة منذ البداية، حيث تعكس معاهدات وقرارات الجامعة الالتقاء عند الحد الأدنى بشكل عام، إلا أن «التطوير الأول» قد لحق بالمعاهدة من ناحية الجانب الاقتصادي بالذات، حيث أصدر مجلس الجامعة القرار رقم ٣٥٥٢ بتاريخ ١٩٧٧/٣/٢٩ بالموافقة على تعديل المادة (٨) من المعاهدة، بحيث يصبح نصها كما يأتي:

١ـ ينشأ في جامعة الدول العربية مجلس يسمى «المجلس الاقتصادي والاجتماعي» يضم وزراء الدول الأعضاء المختصين ووزراء الخارجية أو من ينوب عن هؤلاء، تكون مهمته تحقيق أغراض الجامعة الاقتصادية والاجتماعية وما يتصل بها مما نص عليه في ميثاق الجامعة العربية أو هذه الاتفاقية.

٢ـ يتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مهمة الموافقة على إنشاء أي منظمة عربية متخصصة، كما يشرف على حسن قيام المنظمات المالية بمهامها المبينة في مواثيقها وذلك وفق الأحكام التي يقررها لذلك.

وبهذا التعديل أصبحت للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ـ وهو جهاز من أجهزة المعاهدة ـ ولاية كاملة على «تحقيق أغراض الجامعة الاقتصادية والاجتماعية»، وليس مجرد اقتراح «ما يراه كفيلا بتحقيق الأغراض المبينة» في المعاهدة وفقا للنص القديم. كذلك، فقد أصبحت للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، لكي يتمكن من مباشرة ولايته بتفويض كامل وصريح، ولاية شاملة على كافة المنظمات العربية المتخصصة القائمة أو المحتملة. ولذلك فقد تقرر أن يضم في تشكيله وزراء الدول الأعضاء المختصين ووزراء الخارجية، بحيث يكون هناك تنسيق كامل بينه وبين مجلس الجامعة الذي يشكل من وزراء الخارجية فقط.

وبهذا المعنى، فقد أنيطت بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، خمس مهام أساسية، يجملها د. عبد الحسن زلزلة في: (١) المهمة التخطيطية ـ وهي مهمة إعداد استراتيجية العمل العربي المشترك والخطط القومية المنبثقة عنها، و(٢) المهمة الإشرافية ـ وهي مسؤولية الإشراف على المنظمات العربية المتخصصة العاملة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، و(٣) المهمة التقييمية ـ وهي تتمثل في تقييم الأداء لكل مؤسسة اقتصادية قومية، و(٤) المهمة الإنشائية ـ وهي التي توجب عدم إنشاء منظمة جديدة مستقبلا، فضلا عن أي إلغاء أو إدماج لمنظمة قائمة، بدون موافقة المجلس، و(٥) مهمة رسم السياسات والعلاقات الاقتصادية مع العالم الخارجي، دولا وكتلا ومنظمات دولية وإقليمية [١٩٨].

وقد باشر المجلس الاقتصادي والاجتماعي مهمته الجديدة ـ من الناحية الموضوعية ـ حين قرر الموافقة، مثلا، على إنشاء «المنظمة العربية للاتصالات الفضائية»، و«المؤسسة العربية للطاقة الذرية»، وكلتاهما لها ارتباط وثيق بالأمن القومي العربي. كذلك فقد مارس المجلس مهمته ـ من الناحية التنظيمية ـ حين اعتمد تقرير «اللجنة الوزارية» التي شكلها برئاسة د. سليم الحص بشأن إعادة النظر بشكل جذري في أوضاع المنظمات العربية المتخصصة، وذلك في نوفمبر عام ١٩٨٩.

ولا شك في أن أهم «تطوير» لحق بالمعاهدة، على مستوى الإدراك وعلى مستوى القرار السياسي، قد تمثل في مقررات قمة عمان عام ١٩٨٠، والتي تمثل ـ نظرا لتوافر هذين العنصرين ـ بابا مفتوحا إلى التطوير في المستقبل.

وتمكن الإشارة إلى أن أهمية العوامل التي دفعت إلى ذلك التطوير، تؤكد بذاتها أهمية ما تمخضت عنه تلك القمة من مقررات، حتى وإن لم تجد حظها من التطبيق؛ فبعض هذه العوامل كان راجعا إلى قصور العمل الاقتصادي العربي نفسه في المراحل اللاحقة على إنشاء الجامعة حتى هزيمة عام ١٩٦٧ بصفة خاصة، وكان بعضها الآخر راجعا إلى جوانب قومية تتصل أساسا بالمواجهة مع إسرائيل، سواء هزيمة عام ١٩٦٧ أو انتصار عام ١٩٧٣، كما كان بعضها يرتبط بالمتغيرات التي حدثت في الاقتصاد الدولي (والحديث عن هذا العامل الأخير يشير إلى عام ١٩٨٠، وليس إلى التغييرات الهائلة التي نعاصرها الآن).

٣ـ الاستراتيجية.. قمة عمان الاقتصادية

أقرت قمة عمان عام ١٩٨٠ أربع وثائق: الأولى ـ «ميثاق العمل الاقتصادي القومي»، والثانية ـ «استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك»، والثالثة ـ «الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية»، والرابعة ـ «عقد التنمية العربية».

وتكفي هنا الإشارة إلى أن ديباجة «ميثاق العمل الاقتصادي القومي» تشير في الفقرة (٢) منها إلى أنه يجئ «تعبيرا عن المسؤولية القومية لتحقيق وتأمين التنمية المتوازنة والأمن القومي والتحرر والوحدة والأصالة في كامل الوطن العربي».

كذلك فإن الملوك والرؤساء العرب قد «قرروا التزامهم الكامل بهذا الميثاق، وحشد جهودهم ومواردهم لتنفيذه، اقتناعا منهم بأن ذلك ضرورة حتمية لتعزيز القدرة العربية الذاتية التي تكفل للوطن وللمواطن العربي حريته وكرامته، وذلك على النحو التالي:

١ـ التزام الدول العربية بتحييد العمل الاقتصادي المشترك عن الخلافات العربية.

٢ـ التزام الدول العربية بأولوية علاقاتها ومعاملاتها الاقتصادية بالنسبة لعلاقاتها مع العالم الخارجي.

٣ـ الالتزام بمبدأ المواطنة الاقتصادية العربية، بمعنى معاملة رأس المال والعمل العربي بما لا يقل عن معاملة مثيليهما من أصل وطني، في كل قطر عربي.

٤ـ تقليص الفجوة التنموية والدخلية فيما بين الأقطار العربية، وداخل كل قطر عربي.

٥ـ اعتماد مبدأ التخطيط القومي للمشروعات العربية المشتركة، كأسلوب لتوجيه وتنظيم وتطوير العمل العربي المشترك.

٦ـ تطوير الهيكل التنظيمي لمؤسسات العمل العربي الاقتصادي المشترك وأجهزته (تولت ذلك بالفعل اللجنة الوزارية التي شكلها المجلس الاقتصادي والاجتماعي برئاسة د. سليم الحص، كما سبقت الإشارة إلى ذلك).

٧ـ إن الهدف النهائي لأي تعاون اقتصادي عربي الوصول إلى وحدة اقتصادية عربية».

أما «استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك» فقد تضمنت في «القسم الأول» منها، وعنوانه «المنطلقات»، نصوصا جديرة بالتأمل بشأن مواجهة التحديات المصيرية التي تعترض مسيرة النهضة القومية، بخاصة تحديات التجزئة، والتخلف، والاستعمار، والغزو الفكري، فمن أجل التصدي لهذه التحديات، خلصت الوثيقة إلى النص الآتي:

«إن الوطن العربي لا بد أن يعمل على إنجاز المهام الآتية:

- الوحدة ردا على التجزئة
- والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ردا على التخلف
- والتحرر الشامل ردا على الاحتلال الاستيطاني والاستعماري
- والأصالة العربية ردا على الغزو الفكري

كذلك أشارت «الاستراتيجية»، تحت عنوان: المقومات التي تمكن الأمة العربية من تكثيف العمل العربي المشترك، إلى عدد من الفقرات:

الفقرة (٥) ـ «إن الأمن القومي العربي ضرورة مصيرية جديرة بكل الجهد والتضحيات اللازمة، وإن الأمن القومي بحاجة إلى قاعدة اقتصادية صلبة لا توفرها إلا التنمية الشاملة».

الفقرة (٦) ـ «إن التنمية الشاملة الجديرة بجهد الأجيال العربية وتضحياتها، والمعبرة عن تطلعاتها الأصلية والقادرة على توفير الأمن القومي، تتمثل في عدد من المضامين»: رفع مستوى الأداء الاقتصادي ـ تلبية الحاجات

الأساسية المتطورة للمواطنين ـ توفير فرص العمالة المنتجة ـ إصلاح نظم توزيع الدخل في كل قطر عربي ـ تحقيق مشاركة شعبية واسعة في مسيرة التنمية ـ تقليص الفجوة التنموية فيما بين الأقطار العربية ـ الاعتماد القومي على الذات وإزالة التبعية الاقتصادية وإنجاز مهام الاستقلال الاقتصادي.

الفقرة (٨) ـ «إن العمل الاقتصادي العربي المشترك، بصفته أحد عناصر العمل العربي المشترك في جميع أوجهه من نضالية وسياسية وإعلامية وثقافية، يتفاعل مع العمل العربي العام المشترك، فيفيد كل منهما من الآخر».

وهكذا فإنه طبقا لهذه «الاستراتيجية»، يفرض العمل الاقتصادي العربي المشترك نفسه باعتباره ضرورة لا غنى عنها لتحقيق التنمية الشاملة الصلبة الرشيدة المتسارعة، وهذه التنمية الشاملة تفرض نفسها هي الأخرى لأنها هي الرد الوحيد على التخلف والتبعية، ولأنها ضرورية لتوفير الأمن القومي وحمايته.

وقد ركزت على هذا الارتباط المذكرة التي قُدمت بها الوثائق الاقتصادية إلى مؤتمر قمة عمان عام ١٩٨٠، حيث قررت في سطورها الأولى أن «الإنماء والأمن بمعناهما العميق والشامل يشكلان معا حاجة مركزية ملحة للوطن العربي بأكمله في الحقبة الراهنة، وغرضا يجب أن يتجه إليه العمل الاقتصادي العربي المشترك، كجزء أساسي من العمل العربي المشترك في كليته. والإنماء والأمن، يختزنان ويلخصان معاني وعناصر التصدي في جانبه الاقتصادي للتحديات الكبرى التي تجابه العرب»، وهي التجزئة والتخلف، والاستعمار، والتبعية. وتشير هذه المذكرة أيضا إلى «أن مسيرة العمل الاقتصادي العربي المشترك ـ (حتى ذلك التاريخ) ـ لم تؤد إلى بلوغ هذه الغاية المزدوجة». ومن الواضح أنها لم تؤد إلى ذلك حتى الآن، إن لم يكن الوضع الراهن أكثر مدعاة للإحباط.

كذلك أشارت هذه «الاستراتيجية» إلى مجموعة من المتطلبات اللازمة لتنفيذها، وهي بمنزلة مبادئ مطلوب من الأقطار العربية وضعها موضع التنفيذ ـ وما زال ذلك مطلوبا حتى الآن ـ وهي:

١ـ «دعوة الأقطار العربية إلى الاقتراب بالقرارات والإجراءات المتعلقة بالعمل الاقتصادي العربي المشترك من مركز القرار السياسي».

٢ـ «إزالة العوائق أمام تنفيذ الاتفاقيات الجماعية القائمة» التي يرجع معظمها إلى غياب الإرادة السياسية.

٣- دعم المنظمات وغيرها من المؤسسات العربية الجماعية، حتى تقوم بكفاءة وفاعلية في تأدية دورها في وضع الاستراتيجية موضع التنفيذ.

٤- إزالة الازدواج الضار بين المنظمات العربية المتخصصة.

٥- إعادة النظر في السياسات الاقتصادية مع العالم الخارجي بحيث توظف في خدمة العمل الاقتصادي العربي المشترك.

٤ ـ تقييم استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك

ومن هنا ضرورة تقييم استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، على أساس أنها تضمنت الأسس الجوهرية للتطوير التي تم إقرارها على أعلى مستويات السلطة والمسؤولية في الأقطار العربية، والتقييم يتضمن النواحي الإيجابية والنواحي السلبية.

أ ـ النواحي الإيجابية

فمن النواحي الإيجابية، تفتح الاستراتيجية الإمكانات أمام نقلة نوعية ضخمة ومهمة للعمل الاقتصادي العربي المشترك، وذلك من جوانب عدة:

أولها: أن العمل الاقتصادي العربي المشترك كان مكونا من أجزاء متفرقة متناثرة لا يربط بينها تصور شامل يحدد أهدافها ومساراتها، ويحقق التناسق بينها، ويضع حركتها ضمن منظور بعيد المدى، ويوجهها جميعا على أسس منظمة، وقد أعطت الاستراتيجية مثل هذا التصور الذي ظل غائبا منذ نشأة الجامعة عام ١٩٤٥.

وثانيها: أن الاستراتيجية تشكل أساسا قويا لعلاج الكثير من أوجه القصور الأساسية لمداخل التعاون والتكامل الاقتصادي العربي، التي طبقت منذ سنة ١٩٥٣، خاصة أن الاستراتيجية قد ربطت جميع هذه المداخل بالتكامل الإنمائي، كما جعلت هدفها تحقيق التنمية الشاملة والوحدة الاقتصادية.

وثالثها: أن الاستراتيجية صدرت عن تفهم كامل للمخاطر العديدة التي تحيط بالوطن العربي، وعن إدراك لانعكاساتها على الوجود العربي نفسه، وعلى إمكانات التنمية العربية. ولذلك فقد ربطت الاستراتيجية بين هذه التنمية وما تستلزمه من تكامل اقتصادي عربي، وبين الأمن العربي بمعناه الشامل. ولا شك في أن مجرد تأكيد هذا الربط، باعتباره مبدأ أساسيا تجب مراعاته ووضعه موضع التطبيق، يمثل في حد ذاته نقلة نوعية

أساسية في النظر إلى عملية التنمية العربية حيث كان الاتجاه السائد في كثير من الأقطار العربية يعالج مشكلات التنمية والتكامل، كما لو كانت مشكلات اقتصادية فنية بحتة، ويعزلها عن الأمن القومي العربي ومشكلاته، التي تشكل الإطار الذي تجري فيه التنمية والتكامل، والتي تفرض متطلبات خاصة لا بد أن تنعكس على مضمون التنمية وعلى مدى ضرورة التكامل اللازم لها.

ورابعها: التركيز على ضرورة اكتساب القدرة الذاتية التكنولوجية العربية وتميتها، باعتبارها أساسا لازما وضروريا لتحقيق التنمية العربية الحقيقية المستقلة، وبالتالي توطيد قاعدة الأمن القومي. وهذا العامل لم ينل من قبل الاهتمام الكافي في جهود التعاون والتكامل العربي.

ب ـ النواحي السلبية

أما من النواحي السلبية، فهناك بعض أوجه القصور التي تشوب الاستراتيجية ومنها:

١ ـ عدم وجود استراتيجية عامة، أو استراتيجية قومية عليا، تمثل استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك جزءا منها.

٢ ـ عدم وجود استراتيجية للأمن القومي العربي المشترك تترجم الترابط المقرر بين الأمن والتنمية وتعطي هذا الترابط فاعليته، على الرغم من الأهمية الرئيسية التي تعطيها الاستراتيجية لموضوع الأمن العربي والربط الذي تقيمه بين هذا الأمن والتنمية الشاملة. فلا شك في أن موضوع الأمن يثير كثيرا من المشكلات المتعلقة بدرجات هذا الأمن واحتمالاته، والخيارات الممكنة في مواجهته، وعناصره ـ أمن قطري وأمن قومي ـ ومدى التطابق أو التعارض بينها، والقوى التي تجب تعبئتها من أجله. وأي تصور عام للأمن العربي يجب أن يجيب عن هذه الجوانب كلها، وأن يضع المسارات اللازمة لكل خيار من الخيارات. وبدون وجود مثل هذا التصور يكون من غير الممكن تحديد ما يتطلبه الأمن من التنمية، مضمونا وكما، وتحديد المدى الذي يجب أن يذهب إليه كل منهما دون أن يضر بالآخر، في ضوء الإمكانات والموارد المتاحة، أو التي يمكن إتاحتها وتوفيرها، وتحديد المسارات التي يجب اتخاذها لتحقيق ذلك كله، والبدائل المتعددة لهذه المسارات، بحسب الاحتمالات المتعددة للمخاطر وأنواعها.

٣ ـ وحتى بالنسبة إلى الجانب الاقتصادي، فقد كان يجب أن توضع استراتيجية كاملة للتنمية الشاملة في الوطن العربي، بما تتضمنه من عمل اقتصادي قطري وقومي، وبحيث تجيء استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك كجزء منها. فالعمل المشترك جزء من العمل الاقتصادي، منفردا ومشتركا، ولا يمكن أن يتحدد مضمونه وحدوده ومساراته إلا في ظل تصور شامل لهذا العمل الاقتصادي في مجموعه، أي في ظل تصور للتنمية الشاملة.

٤ ـ تتسم الاستراتيجية بقدر من التضارب وعدم الوضوح في ما يتعلق بالتخطيط القومي والمجال الذي ينطبق عليه، حيث هبط في بعض الحالات إلى مجرد «المشروعات المشتركة».

٥ ـ جاءت معالجة الاستراتيجية للمسارات التي يجب أن يسلكها العمل الاقتصادي العربي غير كاملة. فالذي يميز أي استراتيجية ليس مجرد تحديد الأهداف والأولويات التي يجب العمل على تحقيقها، بل كيفية الوصول إليها، أي ما ترسمه من «مسارات» تسلكها عملية توجيه الطاقات المجتمعية في سبيل تحقيق تلك الأهداف والأولويات.

ولا شك في أن أوجه القصور المشار إليها لا يجوز أن تؤثر في التزام الأقطار العربية بالاستراتيجية، ولا على تنفيذها لها. وإنما يستهدف العرض السابق «تعظيم» ما تضمنته تلك الاستراتيجية من إيجابيات إلى الحد الأقصى ـ من ناحية، و«تقليص» ما تنطوي عليه من سلبيات إلى الحد الأدنى ـ من ناحية أخرى.. وهاتان الناحيتان تفتحان باب التطوير على مصراعيه، وخاصة فيما يتصل بالعلاقة بين الأمن والتنمية على النحو المشار إليه. مع ملاحظة أن التطوير يأتي خلال التنفيذ، وليس في ضوء النقد التحليلي النظري للاستراتيجية فقط، ولكن أيضا في ضوء ما يظهره التنفيذ العملي لها من أوجه قصور أخرى، أو إيجابيات أخرى، لم يستطع النقد التحليلي أن يصل إليها.

٥ ـ نظرة إلى المستقبل

وفي إطار النظر إلى المستقبل، وتحديد مدى التزام الأقطار العربية بهذه الاستراتيجية، تجب الإشارة إلى أن النقلة النوعية الضخمة التي يمكن أن تحققها استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، ترجع أساسا إلى جانبين رئيسيين فيها:

أولهما: أنها تمثل كلا شاملا ينطوي تحته، وتتم من خلاله، جميع جهود العمل الاقتصادي العربي المشترك الجماعي.

وثانيهما: أنها قد اعتمدت مبدأ التخطيط على المستوى القومي، حتى لا تترك الجهود الجماعية العربية، لتحقيق التنمية والتكامل الاقتصاديين العربيين، للعشوائية وللحركة غير المنظمة.

ولا شك في أن الالتزام بالاستراتيجية يتطلب، بالضرورة، الالتزام بهذين الأساسين باعتبارهما الأساسين المحوريين للفلسفة العامة التي تقوم عليها هذه الاستراتيجية كلها.

وإذا كانت الأقطار العربية قد صادقت من الناحية القانونية على هذه الاستراتيجية، كاتفاقية دولية، فإنها أصبحت ملزمة لها، ولا يجوز التحلل من هذا الالتزام استنادا إلى ما تحويه من أوجه قصور، إلا أن التطورات التي تلت المصادقة على الاستراتيجية حتى الآن تشير إلى عدم التزام الأقطار العربية بهذين الأساسين، وتدعو إلى التساؤل عما إذا كانت هذه الأقطار قد اتجهت إلى تجميد الاستراتيجية من الناحية الفعلية، أو أن هذا هو هدفها غير المعلن.

وحيث لا التزام بالاستراتيجية، لا تكون ثمة استراتيجية. وهذا هو شأن «استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك». فكانت غائبة عن التجمع الاقتصادي العربي، لما يزيد على ثلث القرن، ثم أدرك الجميع ـ صادقين ـ أن غيابها من أسباب ضعف النتائج التي أثمرتها جهود هذا التجمع وضآلتها. وكان الانفعال الوقتي الذي تلا عام ١٩٧٧ نتيجة للعلاقات المصرية ـ العربية من العوامل التي جعلت الكثيرين ـ حتى حكومات الأقطار العربية نفسها ـ تقرر سد هذا النقص. وقد بذلت جهود لمدة تزيد على خمس سنوات أعطى فيها الفكر الاقتصادي العربي كل ما تحويه عصارته من خصوبة وتجربة وإحساس عميق بالمسؤولية وأمانة في التحليل. وكان الانفعال الوقتي قد خفت حدته، فأخذت الحكومات العربية تنقص شيئا فشيئا من ضخامة «بناء الاستراتيجية» الذي اقترحه الفكر الاقتصادي القومي العربي، وكانت نتيجة ذلك «استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك». وقد قبلها الفكر الاقتصادي العربي، على أساس أنها استراتيجية حد أدنى، وعلى أمل أن يؤدي التطور والواقع العربي المرير، إلى إعطاء الاستراتيجية تدريجيا جرعات من القوة والتطوير.. ولكن الذي حدث هو العكس. توالت تطورات الواقع

العربي أليمة ومأساوية، تهدد الحاضر والمستقبل والوجود العربي جميعا، وجنبا إلى جنب كان هناك التحلل التدريجي من الالتزام بالاستراتيجية، والتأجيل التدريجي لوضع أهم أسسها وأهم آلياتها موضع التنفيذ، وانتهى أمرها تماما بانتهاء هذا الالتزام من الناحية الفعلية.

وليس في كل ذلك، على ضخامته وخطورته، أي مدعاة لليأس أو للإحباط، لأن الأمر المهم والمؤكد هو أن هذه الاستراتيجية قد تم تبنيها بقرار سياسي سيادي على أعلى مستويات السلطة والمسؤولية في الوطن العربي، كما جرى التصديق عليها طبقا للنظم والتشريعات الدستورية الداخلية في الأقطار العربية، وهذا إنجاز مهم على الطريق إلى المستقبل.

كذلك، فعلى الرغم من هذا الواقع العربي المرير، إلا أن الرغبة في التطوير استطاعت أن تفرض نفسها في عدد من المجالات المرتبطة بالأمن وبالتنمية... ومن ذلك:

المجال الأول: مجال المعلومات والاتصالات، وهنا تمكن الإشارة إلى أن هذا المجال يحظى باهتمام كبير وبخاصة أنه يتم بالتعاون مع الجهات والمنظمات الدولية. ومن أمثلة المنجزات في هذا المجال إنشاء المنظمة العربية للاتصالات الفضائية، وإنشاء المنظمة العربية للطاقة الذرية.

المجال الثاني: مجال الهياكل الأساسية، وهذا المجال يشكل قاعدة محورية للأمن القومي العربي، وهنا تمكن الإشارة إلى مشروعات الطرق العملاقة التي تربط بعض الأقطار العربية، مثل جسر الملك فهد بين المملكة العربية السعودية وعمان، والتفكير في جسر مشابه بين المملكة العربية السعودية ومصر. وكذلك الاتصال البري ـ البحري بين مصر والمشرق العربي عبر الأردن، وهناك تطوير للاتصالات البرية بين مصر وليبيا سيساعد على الاتصال البري الحديث لكل شمال أفريقيا من القاهرة إلى نواكشوط.

ومع ذلك تنبغي الإشارة إلى أنه ليس هناك اتصال بري حتى الآن «من الخليج إلى المحيط»، ناهيك عن اتصال الأطراف بالمراكز. وليس هناك خط سكك حديدية من موريتانيا إلى مصر، وهذا الخط كفيل، في حال إتمامه، بأن يخترق جبل طارق إلى أوروبا. كذلك ليس هناك خط سكك حديدية من اليمن إلى العراق وسوريا، فتركيا، فأوروبا.

المجال الثالث: مجال المشروعات المشتركة، ومثل هذه المشروعات تجعل مساحة الاتفاق أكبر، وتساعد على التغلب على الخلافات السياسية الطارئة، وبالتالي تؤدي دورا بناء ومفيدا في إطار مبدأ تحييد العمل الاقتصادي وإبعاده عن الخلافات السياسية. وكلما اتسعت وتعمقت دائرة المشروعات المشتركة التي تعود منافعها على الجميع، بخاصة على القطاعات الشعبية، اتسع وتعمق إمكان تحييد العمل الاقتصادي العربي... وبالتالي تحييد جانب مهم من جوانب الأمن القومي.

المجال الرابع: مجال الصناعات العسكرية، وإن كان هذا المجال يندرج ضمن طائفة المشروعات المشتركة إلا أن له من الخصوصية ما يستوجب الإشارة إليه في بند مستقل. فقد أوضحت الدراسة في الأقسام الأولى منها أن التصنيع الحربي المشترك هو أحد المداخل اللازمة في الوقت الحالي لتحقيق تعاون عسكري عربي فعال في المستقبل. وتظهر هذه الأهمية من خلال استعراض التطورات المتوقعة في صناعة الأسلحة، والجهود والإمكانات اللازمة لمواكبة هذه التطورات، إضافة إلى بعض السمات المميزة لصناعة الأسلحة في الموقف الحالي، وبخاصة ما يتعلق بإمكان استيراد الأسلحة الدقيقة الموجهة. ولذلك فلا بد من دراسة هذا الموضوع بتفصيل واف كمدخل لتطوير معاهدة الدفاع المشترك، وكمدخل للتعاون العسكري العربي في الوقت نفسه، وهو ما يقتضي تقييم متطلباته والصعوبات التي يمكن أن تواجهه، بعد استعراض ما يتيسر حاليا من إمكاناته، ومدى قدرتها على توفير متطلبات الدفاع، في ظروف سوق التجارة والصناعة العسكرية حاليا، وبخاصة بعد التطورات الجذرية التي طرأت على هذا السوق وتلك الصناعة نتيجة للتغيرات الهائلة التي يتعرض لها النظام العالمي الراهن.

ولا يعني ما سبق أن التصنيع الحربي العربي المشترك ممكن فورا وبمجرد صدور قرار بذلك، بل إنه يتطلب دراسة وتنسيقا لتحقيق التكامل بين هذه الصناعات. كما أن دراسة القاعدة الصناعية العربية في كل بلد عربي على حدة، يمكن أن تشير إلى إمكانات أكبر للتصنيع الحربي العربي المشترك في الوقت الحالي. إلا أن الأهم هو التخطيط للإنتاج الحربي العربي في المستقبل، الذي يتطلب حصرا أدق للقاعدة العلمية والتقانة العربية

واحتمالات تطورها في المستقبل، بحيث تستطيع أن تكون نقطة انطلاق إلى إنتاج الأسلحة التي تفي بأغراض الأمن القومي العربي، ضد التهديدات المحتملة في المستقبل، بما يحتمل أن تجيء به من أسلحة.

وبدراسة عناصر التصنيع الحربي في البلدان العربية نجد أنه بالإمكان التنسيق فيما بينها، ليكون تصنيعا متكاملا، وفقا لخطة مركزية. وهذا التصنيع يمكنه الاستفادة من التعدد عن طريق تقسيم العمل، ومن الانتشار لضمان البقاء، بشرط أن يكون هناك تخطيط مركزي يمكنه التأثير في التصنيع الذي يتم في بلد عربي.

ولا شك أن تحقيق آمال التصنيع الحربي العربي المشترك، على رغم أن الآفاق الحالية محدودة، يتطلب أول ما يتطلب توسيع وتدعيم القاعدة الصناعية العربية في كل قطر عربي، كما يتطلب اشتراكا متكافئا وجادا في البحث والتطور العلمي في المجالين العسكري والهندسي والتسيقي بينهما. وأخيرا يتطلب تطبيق ذلك أيضا تحديد أولويات للتصنيع الحربي العربي لا تتماشى بالضرورة مع الخطوات التي تمت حتى الآن في هذا المجال، الأمر الذي يتطلب تعديلا للمسار، بحيث تمكن مواجهة تحديات أسلحة المستقبل، مع توجيه عناية خاصة نحو تصنيع وسائل الاستطلاع والاتصالات والقيادة والسيطرة.

سابعا: المدخل السياسي... هل يمكن تطوير معاهدة الدفاع المشترك؟

قد يبدو الحديث عن «معاهدة الدفاع العربي المشترك» ـ أصلا ـ وليس الحديث عن «تطويرها»، نوعا من «التدريب العقلي»، إزاء ذلك الحجم الهائل من المتغيرات العربية والإقليمية والعالمية، وما ترتب عليه من تغييرات كاسحة في موازين القوى، وفي المصالح والعقائد، وحتى في الرؤى والأحلام!

وحين يكون الحديث من «المنظور السياسي»، فإن ذلك التدريب العقلي يصبح نوعا من المعاناة الذاتية، لأن «الجانب السياسي» من الموضوع، قبل الجوانب العسكرية والاقتصادية، يمثل «العقدة الأساسية» في الدراما العربية المعاصرة كلها!

ولننظر ـ على سبيل المثال ـ إلى ما تمخض عمليا وموضوعيا عن «حرب تحرير الكويت» على المستويات العربية والإقليمية والعالمية من انعكاسات على مفهوم «الأمن القومي العربي» من ناحية، وإلى ما تمخض عمليا وموضوعيا

عن «انهيار الكتلة الاشتراكية»، بمختلف المعاني الأيديولوجية والسياسية والعسكرية التي ينطوي عليها، من انفراد الولايات المتحدة بمنزلة القوة العالمية العظمى الوحيدة من ناحية أخرى. وهنا يمكن تتبع تجربة «إعلان دمشق» التي تعبر عن الناحية الأولى، ورصد ما يمكن أن يطلق عليه اصطلاحا: «إعلان واشنطن» كما ستأتي الإشارة إلى تفصيلاته، والذي يعبر عن الناحية الثانية. ومن هاتين الناحيتين يمكن أن نكشف عن طبيعة «العقدة الأساسية» في الدراما العربية المعاصرة كما يجسدها «مأزق الإرادة السياسية»، ومن ثم يمكن استكشاف الآفاق المفتوحة، أو المغلقة، أمام إمكانات تطوير معاهدة الدفاع العربي المشترك.

١ ـ إعلان دمشق... وإعلان واشنطن

لقد بني مفهوم «الأمن القومي العربي» ـ كما تعبر عنه معاهدة الدفاع المشترك ـ على أساس مبدأين رئيسيين ومتكاملين في الوقت نفسه:

أولهما: أن الأمن القومي العربي وحدة لا تتجزأ، فهو لا يقبل القسمة على أجزاء يشكل كل منها كيانا مستقلا بمفاهيمه ومؤسساته وقواته، سواء شمل ذلك الكيان دولة عربية واحدة أو مجموعة دول في منطقة. وقد اعتمد هذا المبدأ ليواجه واقع «التجزئة» وآثارها في بنية الأمن القومي العربي.

وثانيهما: أن مصادر التهديد للأمن القومي العربي تأتي من «خارج» النظام العربي، بحيث لا يتصور مجرد «عدوان» دولة عربية على دولة عربية أخرى، وليس غزوها وضمها بالكامل!

ولقد أكدت هذا المعنى «ديباجة» معاهدة الدفاع المشترك، حيث أشارت إلى أن الحكومات العربية تبرم هذه المعاهدة «رغبة منها في تقوية الروابط وتوثيق التعاون بين دول الجامعة العربية، حرصا على استقلالها ومحافظة على تراثها المشترك. واستجابة لرغبة شعوبها في ضم الصفوف لتحقيق الدفاع المشترك عن كيانها وصيانة الأمن والسلم...».

ويؤكد هذا المعنى أيضا أن حال اعتداء بلد عربي على بلد عربي آخر، جرى تناولها ضمن المادة (٦) من ميثاق الجامعة، الذي أبرم قبل ستة أعوام من إبرام المعاهدة، بما يوضح أن معالجة هذه الحال ينظمها الميثاق لا المعاهدة.

ولقد كان من اللافت أن «مجلس التعاون لدول الخليج العربية» قد عمد إلى تأسيس مفهوم للدفاع مستقل وخاص به، يعتمد على عدة مبادئ: أولها ـ أن أمن الخليج واستقراره مسؤولية شعوبه ودوله، وثانيها ـ رفض التدخل الأجنبي في المنطقة بجميع أشكاله ومهما كان مصدره، وثالثها ـ بناء القوة الذاتية والتنسيق العسكري فيما بين الدول الأعضاء بما يحقق اعتماد دول الخليج على نفسها وحماية أمنها واستقرارها.

ولكن يبدو أن مجلس التعاون قد عمد إلى تطوير مفهومه الأمني هذا في أول اجتماع للقمة عقد بعد حرب الخليج (الكويت، ٢٣ ـ ١٩٩١/١٢/٢٥)، حين طوى في بيانه الختامي مبدأي: «الاعتماد على الذات»، و«رفض التدخل الأجنبي»، وصاغ فكرة مطاطة تحمل أكثر من تفسير، إذا أكد تصميمه على مواصلة التعاون «في المجال العسكري والأمني، والارتقاء بالقدرات الدفاعية في إطار تصور استراتيجي موحد، يفي بمتطلبات الأمن ويواجه تحديات الموقف، ويحقق الاستقرار، ويكفل عدم تكرار مثل ذلك العدوان».

وفي البداية، وإثر انتهاء الحرب، كان المجلس قد اتجه إلى إعادة بناء أمنه الإقليمي ضمن ما يمكن أن نسميه «الإطار القومي الواقعي للأمن العربي»، متجاوزا بذلك مبدأ الاكتفاء بالاعتماد على الذات. وتمت صياغة هذا المفهوم الجديد في «إعلان دمشق» بتاريخ ١٩٩١/٣/٦، الذي أدرجت فيه دول المجلس الست ومصر وسوريا «عزمها على العمل المشترك لضمان أمن وسلامة الدول العربية»، وأضافت أنها «تعتبر أن وجود القوات المصرية والسورية... يمثل نواة لقوة سلام عربية تعد لضمان أمن وسلامة الدول العربية...».

ولكن هذه الصياغة ذات «التوجه المستقبلي» سرعان ما طويت بعد أربعة أشهر في اجتماع الكويت بتاريخ ١٩٩١/٧/١٩، استبدلت بها صيغة تنتسب إلى الماضي لا إلى المستقبل، حيث أصبح النص الجديد كما يأتي: «تعتبر أن ما قامت به القوات المصرية والسورية أثناء أزمة الخليج... يمثل تطبيقا لاتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة».

وهكذا لم يعش مفهوم الأمن القومي الجزئي سوى أشهر قليلة، إذ سرعان ما تناولته التراجعات والتعديلات.

وتوضح التفسيرات الخليجية التي تتابعت في إثر تعديل «إعلان دمشق»، وبخاصة من الأمين العام لمجلس التعاون الخليجي، التوجهات الآتية بشأن الأمن القومي العربي بشكل عام، والأمن الخليجي بشكل خاص:

١ـ إن الحرب قد قضت على أطروحات قديمة، من بينها مفهوم الأمن العربي الشامل، الذي كان مفتوحا للجميع بصرف النظر عن فلسفاتهم وتناقض أساليبهم. ولا يمكن الاطمئنان إلى المفهوم الأمني العربي القديم. بعد أن خان العهد بعض أعضائه، وفي الصدارة العراق، الذي أجهض النظام الأمني القديم» [١٩٩].

٢ـ هناك ثلاثة أسس للترتيبات الأمنية في الخليج: أولها ـ الاعتماد على الذات، وتحقيق التوازن الاستراتيجي الإقليمي مع إيران والعراق، وتحديد أكبر المخاطر المهددة لاستقلال دول الخليج ومصدرها العراق، وثانيها ـ الاستعانة بقوات مصرية وسورية إذا رغبت دول المجلس في ذلك، وثالثها ـ «الترابط الحيوي بين دول المجلس والمصالح المشروعة للمجتمع الدولي»!

٣ـ طي مواثيق الأمن القومي العربي السابقة ليوم الغزو ١٩٩٠/٨/٢، واعتبار «ما ورد من مبادئ وأهداف في إعلان دمشق أساسا لبناء نظام عربي جديد» (٢٠٠). ومن الطبيعي أن يستتبع قيام «نظام عربي جديد» صياغة مفهوم جديد للأمن القومي، وما يستدعيه ذلك من مؤسسات وأجهزة وآليات عمل.

وهو ما يعني أن إمكان تنفيذ «إعلان دمشق» قد طوح به بعيدا، حيث بات معلقا بالتوصل إلى بناء نظام عربي جديد، ومن ثم تبني مفهوم جديد للأمن القومي. وقد أخذ التراجع يتواصل في نشاطات ومشروعات دول «الإعلان»، وغدت معلقة دون تنفيذ. بل إن مطالبة مؤتمرات القمة التي عقدتها دول مجلس التعاون الخليجي ـ كما حدث أخيرا في مؤتمر قمة الرياض عام ١٩٩٩ على سبيل المثال ـ بمواصلة العمل في إطار دول «إعلان دمشق»، بقيت مجرد دعوة نظرية تحتاج إلى تطبيق. وهو أمر متوقع، على الأقل بسبب المشكلات التي يعانيها مجلس التعاون الخليجي ذاته، فضلا عن رفض عدد من دوله، على الأقل من الناحية الفعلية، الأساس الذي بني عليه الإعلان، في الظروف الاستثنائية التي أعقبت حرب الخليج الثانية في عام ١٩٩١.

كذلك فقد دفع «الإعلان» غاليا ـ بالإضافة إلى ركوده الذاتي ـ بسبب ما استجد من خلافات حادة بين عدد من أعضائه، وبخاصة الخلاف بين قطر والبحرين قبل حله من خلال محكمة العدل الدولية من ناحية، والخلاف حول «مؤتمر الدوحة» ضمن سلسلة مؤتمرات «الشرق الأوسط وشمال أفريقيا» حيث يضم الإعلان بين أعضائه أكثر الدول تشددا في معارضة

المؤتمر (سوريا) والدولة المضيفة للمؤتمر (قطر)، إلى جانب مواقف مصر والسعودية ضد انعقاد المؤتمر من ناحية أخرى. ويضاف إلى ذلك أن تفجر نزاع بين مصر وقطر لأسباب أخرى إضافية، قد أدى إلى إلغاء اجتماع وزراء خارجية دول الإعلان، الذي كان مقررا انعقاده في الدوحة (ديسمبر ١٩٩٧)، بعدما قطع وزير خارجية مصر بأن الاجتماع لن ينعقد في الدوحة.

لقد حافظت دول «إعلان دمشق» على معظم «عناصر الاستمرار» المتواترة في اجتماعاتها وبخاصة منذ جرى «إفراغ» الإعلان من مضامينه الجوهرية القومية والاستراتيجية والاقتصادية وحتى السياسية، سواء من حيث تكرار اجتماعات وزراء الخارجية ـ على هامش اجتماعات مجلس الجامعة والاجتماعات المستقلة ـ أو تناول الموضوعات ذاتها، أو إصدار البيانات نفسها مع تغير هنا أو هناك.

بل لقد أصر وزراء خارجية دول الإعلان في اجتماعهم الثاني عشر (١٩٩٥) على ترجمة الإعلان إلى آليات محددة للتنسيق والتعاون السياسي والاقتصادي والأمني بين دولهم، وعلى أنسب الصيغ المقترحة إطارا لعمل عربي مشترك، ولبناء نظام عربي جديد. ومن هذا المنطلق أقروا في اجتماعهم «وثيقة العمل العربي المشترك». ثم اتفقوا في اجتماعهم الثالث عشر (١٩٩٦) على وضعها موضع التنفيذ، كما اتفقوا على جملة من الإجراءات الخاصة بإسهام دولهم من أجل تعزيز العمل العربي المشترك.

ومع ذلك، من اللافت أن بعض دول الإعلان لا تتحمس لإقرار مجموعة من الوثائق التي تهدف إلى تدعيم فعالية الجامعة وتطوير آلياتها؛ التي كانت معروضة على مجلس الجامعة لسنوات، مثل: تعديل ميثاق الجامعة، ومحكمة العدل العربية، وميثاق الشرف للأمن والتعاون العربي (رغم أن الذي اقترحه هو الرئيس حسني مبارك في العيد الخمسين للجامعة)، ووثيقة الأمن القومي العربي بعد حرب الخليج الثانية، وهي الوثيقة التي أعدتها الأمانة العامة للجامعة، بتكليف من مجلس الجامعة، بناء على اقتراح من مصر أيضا. هذا على المستوى العربي والإقليمي.

أما على المستوى العالمي، فيمكن القول إن «إعلان واشنطن» قد صدر، من الناحية الفعلية وإن لم يحمل تلك الصفة، يوم وقف الرئيس الأمريكي «جورج بوش الأب»، يوم ٢٤ يناير ١٩٩٢، على منصة الكونجرس يلقي الخطاب

السنوي التقليدي الذي يقدمه أي رئيس أمريكي في بداية كل عام إلى الأمة ـ وهو الخطاب المشهور باسم «حال الاتحاد» ـ وكان أهم ما قاله الرئيس «جورج بوش» في هذا الخطاب هو قوله بالنص:

«إن الولايات المتحدة تقف على أبواب القرن الواحد والعشرين، ولا بد أن يكون هذا القرن الجديد أمريكيا بمقدار ما كان القرن الذي سبقه ـ وهو القرن العشرين ـ قرنا أمريكيا» [٢٠١].

ولم يكن هناك مجال للشك لدى كل من سمع هذه العبارة على لسان الرئيس الأمريكي في حقيقة ما تعنيه بالنسبة إلى أوضاع القوة في العالم. لقد كان القرن العشرون أمريكيا نتيجة لعصر النفط، فإذا كان مطلوبا أن يكون القرن الواحد والعشرون أمريكيا، فمعنى هذا ـ من دون لبس ـ أن القرن الواحد والعشرين يستحيل أن يكون قرنا أمريكيا إلا إذا تحققت للولايات المتحدة سيطرة كاملة على النفط.

ولا شك أن انعكاس هذا التصور على منطقة الخليج، وبخاصة من زاوية الأمن، يعتبر في غاية الوضوح. وفي الحقيقة، فإن ذلك لم يكن اكتشافا جديدا، فقد سبق ذلك بسنة تقريبا تحريك قرابة نصف مليون جندي أمريكي بآلة الحرب الجهنمية المجهزة بأحدث منجزات العصر التكنولوجية لترسيخ أوضاع القوة الجديدة في العالم، وتأكيد ما يعنيه النفط بالنسبة إلى السيطرة العالمية... وبخاصة نفط الخليج.

ولكن «الأمر الجديد» حقيقة، تمثل في «تسريب» وثيقة البنتاجون، عبر صحيفة الواشنطن بوست، بشأن أوضاع القوة الجديدة في العالم، بعد انهيار الكتلة الاشتراكية، حيث جاءت لتؤكد للأصدقاء هذه المرة، وليس «للأعداء»، لأنه في الحقيقة، لم يعد هناك عداء، أن انفراد الولايات المتحدة بالسيطرة على النظام العالمي الراهن، وتقرير مصائره، ليست فقط ظاهرة جديدة طارئة.. قد تكون ظاهرة «جديدة»... نعم!، ولكن «طارئة» أو «مؤقتة»، لا!

وفضلا عما تقدم، يذهب الرئيس الأمريكي الأسبق نيكسون مذهبا بعيدا، في كتابه «نصر بلا حرب»، عندما يؤكد أن على الولايات المتحدة أن تنتزع «الزعامة الروحية» في العالم أيضا، مثلما انتزعت الزعامة الاقتصادية والعسكرية!

وإذا كان تحريك آلة مجلس الأمن لإصدار العديد من القرارات التي وصلت إلى حد التصريح باستخدام القوة لتحرير الكويت، يستند في الظاهر إلى «الشرعية الدولية»، وتسنده في الواقع موازين القوة الحقيقية الجديدة، فإن «الحالات الليبية والسودانية» المستجدة، بالإضافة إلى الحال العراقية، قد فضحت النظام العالمي الراهن بأسره، عربيا وعالميا، وأوضحت بالفعل أن الرئيس الأمريكي كان يعني ما يقول، وأن وثيقة الكونجرس قد وضعت على أساس متين.

ولكن الأكثر خطورة في هذه الحال حيث شهر مجلس الأمن سيفه في مواجهة العراق وليبيا والسودان، بكل مواريث غطرسة القوة الأمريكية القديمة والجديدة أن الإحالة إلى معاهدة الدفاع العربي المشترك - التي تصدرت قرارات مجلس الجامعة بالتضامن مع ليبيا في حينه - تضعنا في الواقع أمام مفارقة، وربما مفاجأة على غير انتظار، إذ تنص المادة ١١ من المعاهدة على ما يأتي:

«ليس في أحكام هذه المعاهدة ما يمس، أو يقصد به أن يمس، بأي حال من الأحوال، الحقوق والالتزامات المترتبة، أو التي قد تترتب، للدول الأطراف فيها بمقتضى ميثاق هيئة الأمم المتحدة، أو المسؤوليات التي يضطلع بها مجلس الأمن في المحافظة على السلام والأمن الدولي».

إن هذه الصياغة بالغة الدقة والحرص بالنسبة إلى تأكيد أولوية ميثاق الأمم المتحدة وقرارات مجلس الأمن على معاهدة الدفاع العربي المشترك. وعلى رغم أن صياغة المعاهدة تمت عام ١٩٥١، إلا أن الإشارات الواردة بها - من نحو «ما يمس، أو يقصد به أن يمس، بأي حال من الأحوال». و«الحقوق والالتزامات المترتبة، أو التي قد تترتب» - توحي وكأنها من صياغات «النظام العالمي الجديد»، والقوة التي انتزعت زمام القيادة والسيطرة المنفردة على قمته. ومعنى ذلك أن الصياغة الحالية للمعاهدة، تتواءم تماما مع «النظام العالمي الجديد»، ولكنها لا تتواءم مع الأمن القومي العربي. فهل يمكن تصور تطوير هذا النص - على سبيل المثال - لتأكيد أولوية المعاهدة على أي ارتباط أو تعاقد دولي آخر، بما في ذلك ميثاق الأمم المتحدة؟! السؤال مشروع بالطبع... ولكنه غير ممكن بالطبيعة!

٢ ـ المعاهدة: من أين؟ وإلى أين؟

لقد نشأت فكرة «الدفاع المشترك»، كما سبقت الإشارة، في أعقاب هزيمة ١٩٤٨، وتصاعد حدة الخطر الصهيوني منذ ذلك الحين. وهكذا أخذ يتبلور مفهوم «الأمن القومي العربي»، وتجسد فعليا في «ميثاق الضمان الجماعي العربي»، كما تجسد رسميا في معاهدة الدفاع العربي المشترك. ومعنى ذلك أن المعاهدة جرى إبرامها ـ أساسا ـ لمواجهة إسرائيل. ولكن مع تصاعد حركة التحرر الوطني على المستوى العربي، وبخاصة بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، ومع بروز المعسكر الاشتراكي العالمي، وبخاصة بعد انتصار الثورة الشيوعية في الصين عام ١٩٤٩، فإن المعاهدة أصبحت أداة الأمن القومي العربي لمواجهة خطرين إضافيين: أولهما ـ الأحلاف الغربية بصفة عامة، وحلف بغداد بصفة خاصة، جنبا إلى جنب مع الوجود الأجنبي والقواعد العسكرية الأجنبية على الأرض العربية. وثانيهما ـ ظاهرة الاستقطاب الدولي والحرب الباردة التي أصبحت المنطقة مسرحا من أهم مسارحها نتيجة لتدويل الصراع العربي ـ الإسرائيلي منذ البداية.

ولا شك في أن أي تفكير في «مستقبل» معاهدة الدفاع العربي المشترك، لا بد أن ينطلق من تحديد مصادر التهديد والخطر، وبصفة أكثر دقة تحديد «المشترك» منها في التصور الرسمي العربي.

وإذا كانت ظاهرة الاستقطاب الدولي، والحرب الباردة التي نتجت عنها، قد انتهت فعليا ورسميا بانهيار الكتلة الاشتراكية واختفاء الاتحاد السوفييتي، فهل يمكن القول إن إسرائيل أو الوجود العسكري الأجنبي على الأرض العربية، أيهما أو كلاهما، ما يزال عدوا مشتركا أو مصدرا لتهديد مشترك؟

لقد كان الصراع العربي ـ الإسرائيلي، والإطار الدولي المرتبط به، من أكثر جوانب الأمن القومي العربي تأثرا بالمتغيرات العربية والعالمية. فقد توافرت في إثر حرب تحرير الكويت ونتيجة لها، ولما رافقها من تغييرات عالمية هائلة، مجموعة من العوامل أدت إلى تحويل مسار الصراع تحويلا جذريا، ومن أهم تلك العوامل:

أ ـ انحسار النفوذ السوفييتي عن المنطقة، وزوال التنافس السوفييتي ـ الأمريكي فيها، بل وتبلور موجة من العداء للعرب في كل دول الكتلة الاشتراكية «سابقا»، عبرت عن جانب من مظاهره في إعادة العلاقات مع إسرائيل.

ب ـ انفراد الولايات المتحدة برعاية شؤون الأمن في المنطقة، وهو ما وفر لها القدرة على الاستغلال الأمثل لثروات المنطقة ونشر نفوذها فيها، من خلال تجميد البؤر والحركات القومية والتيارات المعادية للإمبريالية والصهيونية، تمهيدا لحل الصراع العربي ـ الإسرائيلي، والقضاء على مقوماته وعلى احتمالات إعادة تشكله في المستقبل. وذلك بجانب الوجود العسكري العربي الدائم في الخليج.

ج ـ القضاء على القوة العسكرية العراقية، وتدمير البنية التحتية للدولة، منعا لإمكان إعادة تأسيس تلك القوة. وقد صممت الولايات المتحدة على بلوغ هذا الهدف في حرب تحرير الكويت، ولا تزال، من أجل حماية إسرائيل وضمان أمنها، بخاصة بعد أن كان الرئيس العراقي السابق قد أعلن أنه سيحرق نصف إسرائيل، وهدد باستخدام أنواع جديدة من الأسلحة الكيماوية والصواريخ.

د ـ المسار الذي تأخذه القضية الفلسطينية، نتيجة لكل ما سبق، بخاصة ما سبقت الإشارة إليه بشأن خريطة الصراعات في المنطقة، حيث انقلبت خريطة التناقضات رأسا على عقب، بفعل الغزو والحرب، فأصبحت «التناقضات العربية ـ العربية» لها الأولوية على كل أشكال التناقض الأخرى، بما فيها «الصراع العربي ـ الإسرائيلي».

وعلى سبيل المثال فإن موقف بعض دول مجلس التعاون الخليجي في مواجهة الأنظمة التي تعاونت مع النظام العراقي في غمار عدوانه على الكويت، وعدم إفساح المجال لهذه الأنظمة للتمكن من اختراق ذلك الموقف»[٢٠٢]، صدم كل الجهود التي حاولت استعادة «التضامن العربي» الحقيقي على مدارعقد كامل ـ فما بالنا بالحديث عن «الدفاع المشترك»، و«الأمن القومي العربي»؟

وإذا كانت الولايات المتحدة تسعى إلى إشاعة الاستقرار في المنطقة العربية لأغراض عدة، ومن خلال وجودها العسكري المباشر، فإن أهم غرض تسعى إليه، بعد ضمان النفط بكل متغيراته، هو إدماج إسرائيل في ترتيبات الأمن في المنطقة، لتستمر في أداء دورها في بيئة مستقرة، لأن إسرائيل هي الحليف الاستراتيجي الثابت والمضمون. وفي حين تبقى إسرائيل حليفا هذه صفاته، وفي حين يمتد الوجود الأجنبي من إسرائيل إلى دول الخليج، ويصبح التناقض العربي العربي هو التناقض الأساسي، بينما يصبح التناقض مع إسرائيل تناقضا ثانويا ـ لا يزال الوطن العربي يشكل منطقة للتغييرات

والتطورات المتوالدة والمتتالية التي يصعب التنبؤ بنتائجها، بخاصة أن بعضها حاد وعنيف وذو انعكاسات وتأثيرات وردود أفعال، تشكل معاداة الإمبريالية والصهيونية أحد أهم محاورها، وهو ما يعني أن الصراع لم يحسم بعد، على رغم كل الظواهر البادية على السطح، وأن المستقبل لا يزال مفتوحا، لكي لا يصح إلا الصحيح!

ويضاعف من تعقيد الصورة تبلور مجموعة جديدة من القضايا النوعية التي ستكون محورا لصراعات من نوع جديد في المنطقة، ويأتي في مقدمة هذه القضايا: المياه، والغذاء، والسلاح.

فمن ناحية المياه، حذرت اجتماعات الخبراء العرب، وكذلك الدراسات المتخصصة، من عواقب مشكلة ندرة المياه في المنطقة، وهي تجمع على أن الصراع على موارد المياه ـ وليس النفط ـ هو الذي سيحدد مستقبل المنطقة في السنوات القادمة من القرن الحادي والعشرين. وما لم يتم التنسيق على أعلى مستوياته وبسرعة فمن المحتمل أن تتفجر نزاعات داخلية وإقليمية غير مسبوقة قد تتخذ أبعادا دولية، فضلا عن تزايد احتمالات وقوع كوارث في بعض دول المنطقة التي لم تتمكن من توفير موارد المياه اللازمة للزراعة وإنتاج الغذاء [٢٠٣].

ومن المعروف أن الوطن العربي يقع في الحزام الجاف وشبه الجاف من العالم، ويتعاظم فيه النمو السكاني والاستهلاك الغذائي. وإذا كانت هذه الأمور مما يمكن تداركه بالوعي والتنظيم في تجديد الموارد المائية وحسن استخدامها في إطار الأرض العربية، فإن الخطورة البالغة في المعضلة المائية تكمن في سياسات الجوار الجغرافي. وتحتل هذه القضية أهمية خاصة في ظل المطامع الصهيونية والسياسات الإسرائيلية التي تسعى إلى نهب واستغلال مياه أنهار الأردن والليطاني واليرموك لصالح النمو والتوسع الإسرائيلي على حساب مسيرة التقدم والإنماء العربي. كذلك فإن نهري النيل والفرات، يصبان في الأرض العربية، لكنهما لا ينبعان منها. وهذا معناه أن يكون لدول الجوار الجغرافي، القدرة على التحكم بمجرييهما ومنسوبيهما، وأن يؤدي ذلك إلى إمكان إيقاع الضرر بمصر والسودان وسوريا والعراق، ولا سيما في ظل غياب التفاهم الإقليمي، وعدم قدرة الأمن القومي العربي على حماية الحق العربي في هذه الموارد المائية. على أن الخطر الأشد فداحة، الذي يحدق بالجانب المائي من الأمن القومي العربي هو ذلك الذي

يأتي من مصدر التهديد الأكبر والدائم للأمن العربي وهو إسرائيل، فهي شرهة إلى الماء شراهتها إلى الأرض. وقد ربط مؤسسو إسرائيل مصيرها بالانتصار في معركة المياه. لهذا تقيم إسرائيل دائما تكافؤا وتلازما بين خريطتها الأمنية وخريطتها المائية، وحينما نراجع حروب إسرائيل تتضح لنا، بيسر، أهدافها وحدودها المائية.

وليس هناك شك في أن نجاح المجهودات المشتركة في مجال تأمين وتعبئة الموارد المائية يتطلب حجما هائلا من التمويل اللازم لمشروعات الأمن الغذائي العربي. ولذا فإن الأصل، عندما تنضب حقول النفط في المستقبل، أن تمتلئ ديار العرب بحقول الزرع. إذ إن الرؤية الاستراتيجية المستقبلية تستدعي النظر إلى قطرات المياه على أنها أغلى في ميزانية الحياة العربية، من براميل النفط التي تطفو على السطح اليوم.

ومن ناحية الغذاء، تتمثل مشكلة الأمن الغذائي العربي بوجه عام، في زيادة الطلب على المنتجات الغذائية نتيجة لزيادة السكان أساسا وبمعدلات مرتفعة للغاية، بخاصة أنها تجيء مقترنة بارتفاع مستويات الدخول، جنبا إلى جنب تحول ملحوظ للسكان من الريف إلى الحضر من جهة، ومحدودية قاعدة الموارد الطبيعية، فضلا عما تتعرض له من تآكل (الأرض ـ المياه ـ تلوث الهواء وتغير المناخ) من جهة ثانية، وضرورة أن تؤخذ احتياجات الأجيال القادمة في الاعتبار في أي برنامج تنمية زراعية للوفاء باحتياجات الجيل الحالي من جهة ثالثة. ويضاف إلى ذلك أن ضعف حجم الاستثمارات الموجهة لقطاع الزراعة كان من بين العوامل التي أدت إلى تزايد حدة أزمة الغذاء في الوطن العربي، واتساع وتعمق الفجوة الغذائية بين الإنتاج والاستهلاك، إلى درجة الاعتماد على الخارج في استيراد ما يزيد على ٧٥٪ من احتياجات الغذاء العربية، إلى الدرجة التي تجعل الوطن العربي منطقة العجز الغذائي الأولى في العالم [٢٠٤].

لقد أشارت نتائج الدراسة الاستشرافية التي قامت بها منظمة الأمم المتحدة للزراعة والأغذية (فاو) حول «الإمكانات المستقبلية للإنتاج وآفاق الطلب على المواد الغذائية الأساسية في الدول العربية» إلى أنه في حال تحقيق معدلات نمو متوسطة، دون حدوث تغير جذري في قطاع الزراعة في الوطن العربي، فإن نسبة الاكتفاء الذاتي من الحبوب الغذائية سوف تنخفض

من ٥٠٪ إلى ٤٢٪، وبالنسبة إلى القمح، السلعة الاستراتيجية الأولى في سلة الغذاء العربي، فسوف تنخفض «نسبة الاكتفاء الذاتي» من ٣٨,٨٪ عام ١٩٩٠ إلى ٣٦,٦٪ عام ٢٠٠٠ (٢٠٥)، وهو ما تحقق بالفعل، وبصورة أكثر حدة.

وعلى رغم أن نتائج هذا الاستشراف كانت معلنة، ومعروضة على أجهزة صنع القرار العربية، سواء على المستوى القطري أو على المستوى القومي، إلا أن شيئا لم يحدث لتدارك توقعاتها القاسية. بل لقد جاءت النتائج الفعلية أكثر سوءا من النتائج المقدرة والمتوقعة.

ولذا فإن التحدي الذي يواجه راسم السياسة العربي، يكمن في أن تفاقم «الفجوة الغذائية» على مدار الزمن، من شأنه تكريس وتعميق وضع «التبعية الغذائية» للبلدان المصدرة للحبوب في الغرب. بينما توجد إمكانات هائلة غير مستغلة للتوسع الأفقي والرأسي في مجال إنتاج الحبوب الغذائية، لا سيما لدى بلدان «حزام القمح» الذي يضم العراق وسوريا والسودان والمغرب.

وهكذا فإن ثلاثية «النفط، والمياه، والغذاء» تعتبر بمنزلة الأضلاع الأساسية لمثلث الحياة العربية في القرن الجديد، إذ تمثل قاعدة الموارد الأساسية لاقتصاديات المنطقة العربية (٢٠٦).

أما من ناحية السلاح، أداة الدفاع وحفظ الأمن، فقد اتسع استعماله وتكريسه، في المنطقة العربية، ويحتمل أن يستمر هذا الاتجاه، بخاصة لمواكبة التطور التكنولوجي المتسارع في أنواع السلاح من ناحية، وما ترتب على حروب الخليج من ناحية أخرى (٢٠٧).

ولا سبيل إلى الحد من هذا الاستنزاف الذي أثر، بشكل فعال، على خطط التنمية العربية، إلا بالاهتمام الجدي بتصنيع بعض أنواع السلاح عربيا. وهو مشروع لا تستطيع دولة عربية واحدة القيام به، لذا فالعمل العربي المشترك في هذا المجال أمر لا مفر منه. وإذا كان هناك بعض التفكير في إحياء هذا المشروع، فإن حرب الخليج قد طوت تلك النيات، وليس في الأفق المنظور ما يشير إلى قرب احتمال بعث مشروع التصنيع العسكري العربي (٢٠٨).

وثمة ما يوجب الاهتمام بهذا الأمر بشكل جدي وسريع، على مستوى القمة العربية، إذ من المتوقع أن تخضع المنطقة العربية لنظام يضبط عمليات التسلح فيها. وقد توافرت حتى الآن ثلاثة شروط لضبط هذه العمليات ومراقبة منافذها ومساراتها: أولها ـ زوال الاتحاد السوفييتي

كقوة عظمى، كانت تؤدي دورا بارزا في تسليح بعض الدول العربية، وتوفر لها قدرة دفاعية مناسبة. وثانيها ـ انفراد الولايات المتحدة، كقوة عظمى في العالم، مع القوى الغربية، بالإشراف على عمليات التسلح، وضبطها ضمن معايير وأهداف تجعل الدول العربية تابعة لها في شؤون تسليحها. وثالثها ـ تدمير القدرة الصناعية العسكرية العراقية، التي كانت تعيش نموا متسارعا.

وإذا كان هذا الوجه من التحكم الأمريكي ـ الأوروبي في سباق التسلح في المنطقة سيطبق على الدول العربية بصورة عامة، فإن الوجه الآخر منه سيأخذ منحى آخر، حين يغذي الصناعة العسكرية الإسرائيلية بشكل يساعد إسرائيل على تطوير تلك الصناعة تطويرا علميا وتكنولوجيا متفوقا، في حين تقطع أمريكا وأوروبا هذه الشرايين عن الصناعة العسكرية العربية، لتبقى في تخلف مستمر وراء الصناعة العسكرية الإسرائيلية.

٣ـ تفعيل الإرادة السياسية للدول العربية

منذ الثورة العربية الكبرى عام ١٩١٧، وعبر النضال العربي الطويل، والعرب لهم ساعات انتصار وساعات انكسار. ولكنهم خاضوا جميع معاركهم في القرن الماضي دون استثناء، وهم تنقصهم أهم شروط رسم سياسة للأمن القومي العربي، وهو عدم توحد كلمتهم أو إرادتهم. كُتب عليهم أن يحاربوا أعداء متتابعين من الشرق ومن الغرب ومن الشمال، ومن كل قوة دولية بازغة، وتحققت بعض أحلامهم بالتدرج في عدد من الدول المستعمرة أولا، ثم شبه المستقلة، ثم المستقلة، بالمعنى الرسمي والقانوني على الأقل، كما هي الحال الآن.

هذا التاريخ غرس في الأقطار العربية المختلفة سياسات أمن قومي إقليمية... لا عربية، وناقصة بالطبع ومتخلفة عن المعنى المتكامل الراهن لتعبير الأمن القومي. وحتى في النطاق الإقليمي، وفي العصور القليلة جدا، حصرت معظم الدول العربية فكرها في أمنها القومي الإقليمي في بند واحد أو بندين من البنود المتعددة للأمن القومي: ظنت دول قليلة السكان، ضعيفة الهيكل السياسي، أن اقتناء السلاح وحده هو أمنها القومي، وظنت

دول أخرى أن تكدس أموالها وتعاظم ثروتها المالية هو أمنها القومي، وأخطأت نظم أخرى كثيرة الطريق فحسبت أن أمن الحكم والنظام فيها هو أمنها القومي [٢٠٩].

وفضلا عما تقدم فإن المنطقة العربية لديها سبب إضافي فوق كل الأسباب التي لدى كل شعوب العالم، يجعلها في حاجة إلى سياسة للأمن القومي بالمعنى الصحيح. فمنذ قيام إسرائيل أصبح للأمة العربية جار دخيل أهم مقومات أمنه القومي، هو عدم قيام نظام للأمن القومي العربي. إن عقيدة إسرائيل الأمنية تتمثل في أن زعزعة الأوضاع العربية وتضاربها أهم لسلامة إسرائيل من قواتها المسلحة. إن خبراء الأمن القومي يصفون هذا السعي الإسرائيلي بأنه محاولة لتحقيق «الأمن المطلق» لإسرائيل. وكما يقول الخبراء أنفسهم، فإن تحقيق الأمن المطلق لدولة ما، يعني «انعدام الأمن» تماما لكل الدول المجاورة لها. وطبعا ما كان للكيان الصهيوني أن يحكم، ثم يمارس ما يحلم به استراتيجيا، إلا بمساندة مطلقة من الولايات المتحدة من ناحية، وإلا بغياب الحد الأدنى من الاتفاق الاستراتيجي بين العرب من ناحية أخرى [٢١٠].

ومع ذلك فإن هذه الضرورة المضافة، أو هذه الأخطار والتهديدات الإضافية، لم تحرك العرب نحو إقامة نظام حقيقي وفعال للأمن القومي العربي بمفهومه الحديث، وإن كانت معاهدة الدفاع العربي المشترك تمثل خطوة صحيحة، وإن كانت متواضعة، على هذا الطريق. فهي خطوة صحيحة لأنها تركز على الجوانب العسكرية والاقتصادية في مفهوم الأمن القومي. ولكنها خطوة متواضعة لأن هذا المفهوم في مضمونه المعاصر يشتمل على عدد من العناصر الأساسية في مقدمتها: انسجام مجتمعي داخلي يكفل درجة يعتد بها من الاستقرار ـ واقتصاد متوازن قادر على مواجهة الأزمات ـ ومجموعة سياسات وعلاقات إقليمية مع الجيران والأصدقاء والأعداء المحتملين على السواء، وقد تعقد هذا العنصر بالذات ليشمل العلاقات الإقليمية والعلاقات الدولية ـ وأخيرا، وليس أخرا، قوة عسكرية كافية للردع وللدفاع أو الهجوم حسب متطلبات أو طموحات كل بلد.

إن حلف الأطلنطي ـ مثلا ـ ومن بعده حلف وارسو (قبل حله) ليس أقدم من معاهدة الدفاع العربي المشترك إلا بسنوات أقل من أصابع اليد الواحدة. ومن المعروف أن هناك مناورات عسكرية مشتركة ومنتظمة سنويا بين قوات دول الحلف الواحد وأحيانا أكثر من مرة في السنة: مناورات الشتاء والصيف، وهي تارة بين الجيوش البرية، وتارة بين القوات الجوية، وتارة بين الأساطيل البحرية، وتارة بينها كلها جميعا. فهل يذكر أحد أن مناورة واحدة محدودة أقيمت بين قوات دولتين عربيتين متجاورتين تتدربان فيها على العمل العسكري المشترك؟ لم يحدث بالطبع، وليس هذا المثل الواحد مثلا شكليا، ولكنه امتحان حقيقي. إنه امتحان حقيقي على الأقل لشرط واحد لا يمكن قيام دفاع مشترك (وليس أمنا جماعيا!) بين أي طرفين بغير توافره، وهو «الثقة». والثقة في المجال العسكري هي أعمق اختبار للثقة بين الدول. فالجانب العسكري هو أعز الأسرار في نوع السلاح، وفي كميته، وفي عدد القوات وفي مستوياتها التدريبية وقدراتها، وفي عقيدتها القتالية، وفي أجهزة اتصالها... إلخ، لم يحدث شيء من هذا مرة واحدة على الأقل. وعندما انعقد أول مؤتمر قمة عربي في القاهرة سنة ١٩٦٤ على عجل لمنع إسرائيل من تحويل مجرى نهر الأردن، بعد أربعة عشر عاما من اتفاقية الدفاع المشترك، لا يوجد ولا شبهة اتصال بين القوات العربية المسلحة، وظهر أن الشكوك المتبادلة أهم بكثير من ذلك الحدث التاريخي.

وكشف حساب أي ناحية من نواحي تحقيق الأمن القومي ـ جماعيا أو حتى إقليميا ـ لا يختلف عن كشف الحساب العسكري: لم تتخذ أي دولة عربية قرارا مصيريا استراتيجيا بالغ الأثر قط باستشارة دول عربية أخرى. وحتى ما تم من مشروعات مشتركة محدودة كان يوقف بقرار مفاجئ في لحظة واحدة. فأي خلاف بين سلطتين عربيتين معناه قفل الحدود العربية، وإغلاق المجال الجوي، وقطع العلاقات الدبلوماسية، وإيقاف كل المشروعات المشتركة [٢١١]!

ولا شك أن غياب الإرادة السياسية العربية الواحدة، وغياب التنسيق بين الإرادات العربية المتعددة، هو العامل المباشر الأساسي الذي أدى، ويؤدي، إلى تواضع ومحدودية النتائج التي حققها العمل العربي المشترك منذ إنشاء

الجامعة في عام ١٩٤٥ حتى الآن، وهو الذي أدى إلى عدم تحقيق هذا العمل العربي المشترك، بخاصة في مجال الأمن القومي، للأهداف المقصودة منه، التي نصت عليها وتضمنتها اتفاقياته ومواثيقه العديدة، وهو الذي حد من فاعليته بل وعرقل تطوره. وفي غياب الإرادة السياسية، أو غياب التنسيق بين الإرادات المتعددة ، يتحول السلاح ـ مهما زاد حجمه وغلا ثمنه ـ إلى آلات صماء عاجزة. وإذا تحركت على الإطلاق فإلى صدور بعضنا البعض ومخطئة الهدف الذي يجب أن تتجه إليه، والذي من أجله جلبت في المقام الأول، وهي الظاهرة التي بلغت حد الخطأ والخطيئة في الغزو العراقي للكويت.

وعلى الرغم من وجود بعض العوامل الأخرى التي باشرت آثارا سلبية على هذا العمل العربي المشترك، إلا أنه كان من الممكن معالجة هذه الآثار والتغلب عليها جميعا، بل وكان من الممكن أيضا استبعاد هذه العوامل الأخرى نفسها، إذا كانت الإرادة السياسية العربية قد التزمت التزاما حقيقيا ومخلصا بهذا العمل العربي المشترك، وعملت على تحقيق متطلباته على نحو حقيقي وفعال، لأنها كانت ستعمل عندئذ على إزاحة هذه العوامل والقضاء عليها. ومن ثم فإن استمرار العوامل الأخرى المعرقلة للعمل العربي المشترك يمكن إرجاعه، إلى حد كبير، إلى ضعف أو غياب الإرادة السياسية اللازمة لهذا العمل [٢١٢].

وهنا ينبغي تأكيد أن العمل العربي المشترك والوحدة العربية، أمر سياسي في المقام الأول، وهناك أولوية للالتزام السياسي في تحقيق أي منهما، نتيجة السمة القومية التي تتصف بها العلاقات العربية، وأي طريق آخر ـ اقتصادي أو اجتماعي ـ في غياب الالتزام السياسي قد يوجد بعض أشكال العمل العربي المشترك، أو التنسيق في مجال أو آخر، وقد يحقق بعض الفوائد المشتركة والمنافع المتبادلة، ولكنه يتم في إطار التجزئة القائم دون أن يضع الأساس لخطوة أكثر تقدما [٢١٣].

فهل من سبيل إلى تفعيل الإرادة السياسية للدول العربية؟

يمكن القول أنه على الرغم من الاتفاق العام على أن ضعف أو غياب الإرادة السياسية للدول العربية يعتبر من أهم أسباب نكوص الجامعة عن القيام بمهامها؛ إلا أن تفعيل الإرادة السياسية للدول الأعضاء يعتبر طريقا ذا اتجاهين:

الاتجاه الأول يبدأ من الجامعة؛ بمضاعفة الجهد في علاج أوجه القصور في عملها، والارتفاع بمستوى أدائها، والتحرك النشط والمبادر تجاه القضايا التي تهم الوطن العربي، أو تلك المتصلة أساسا بمصالحه وأمنه ومشكلاته.

الاتجاه الثاني ينتهي لدى الدول؛ على أساس أن كل ذلك من شأنه أن يطرح جديدا على الساحة العربية يمكن أن يثير اهتمام الدول الأعضاء بهذا «الدور الجديد» الذي تقوم به الجامعة. وقد يعيد تدريجيا ثقة هذه الدول المفتقدة في أدائها... كما ثقة الشعوب أيضا، وبخاصة مع ما أظهرته قمة عمان عام ٢٠٠١ من رغبة عربية عامة في تطوير الجامعة، ودفع مسيرة العمل العربي المشترك، فضلا عن موافقتها الإجماعية على تعيين الأمين العام الجديد. كذلك جاءت قمة شرم الشيخ عام ٢٠٠٣ لتؤكد التوجهات ذاتها.

إن من المفهوم أن ضعف أو افتقاد الإرادة السياسية للدول العربية يعتبر محصلة مجموعة معقدة من الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الداخلية والخارجية. ومع ذلك لا ينبغي القعود أمام هذه الحقيقة، واعتبارها بمنزلة «القدر» الذي لا فكاك منه. وربما يكون من المفيد في هذا السياق اتباع منهج الاقتراب غير المباشر لتحقيق بعض التقدم في معالجة هذا العائق الخطير.

وعلى سبيل المثال، على الرغم من كثرة الاتصالات وتعدد اللقاءات التي تتم بين الأمين العام وكبار موظفي الجامعة وبين المسؤولين في الدول العربية، من خلال الاجتماعات التي تتم في إطار الجامعة بمستوياتها المختلفة، إلا أن الشعور السائد لدى كافة الأطراف هو افتقاد التنسيق والتعاون بين الجامعة والدول العربية من جهة، أو بين الدول العربية بعضها البعض عن طريق الجامعة من جهة أخرى. والمقصود في هذا الشأن هو وجود اتصالات منظمة، وعلى أساس دوري، ومن خلال آلية تقوم بدراسة الموضوعات التي تستلزم التنسيق، وتنظيم الاتصالات اللازمة بشأنها، وعقد الاجتماعات الخاصة بها، ومتابعة ما تسفر عنه. وتعمل هذه الآلية - بمستوياتها المختلفة - على تبادل المعلومات، والتشاور، واستطلاع الآراء فيما لا يمكن الإفصاح عنه في بعض الأحيان. فضلا عن

مراعاة حساسية مواقف بعض الدول الأعضاء تجاه قضايا معينة، وتجنب ممارسة وسائل الضغط الشعبي عليها للموافقة على قرارات يعلم الجميع أنها لن تنفذها. ويفضل في هذا الشأن أن تكون هناك مصارحة تامة في المواقف من ناحية، وتفهم كامل لها من الناحية المقابلة، وذلك بهدف تحقيق توافق الآراء، وتقارب وجهات النظر، وتجنب سوء الفهم، وحصر أوجه الخلاف، حتى يكون اتخاذ المواقف العربية المشتركة على أساس من الصراحة والشفافية والتفهم المتبادل لوجهات النظر المختلفة. وهو الأمر الذي يساهم في تهدئة الأجواء داخل مجلس الجامعة، وتمكينه من التركيز على القضايا الكبرى والسياسات العامة. فضلا عن أنه يمكن الجامعة من القيام بإحدى المهام الرئيسة المفتقدة في عملها وهي التنسيق بين السياسات والمواقف العربية المختلفة. ولا شك أن «آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها» يمكن أن تنشط بهذه المهام كلها، بخاصة من خلال «الجهاز المركزي»، وهو الجهاز الرئيسي الذي يضطلع بإدارة هذه الآلية، والذي يتكون من وزراء خارجية خمس دول عربية: الدولة التي تباشر رئاسة مجلس الجامعة، والدولتان اللتان اضطلعتا برئاسة الدورتين السابقتين، والدولتان اللتان ستؤول إليهما رئاسة الدورتين اللاحقتين للمجلس.

٤ ـ إمكانات تطوير معاهدة الدفاع المشترك

يلاحظ أن معظم العناصر السابق الإشارة إليها، بشأن الأمن القومي العربي ومتطلباته، تشكل حقائق يعرفها الجميع. وقد أكدتها الأقطار العربية في جل مواثيقها، ومعاهداتها، وقراراتها، كما ضمنتها المشروعات والاستراتيجيات التي وضعتها، والأجهزة التي أقامتها.

وهنا تمكن الإشارة إلى ميثاق الجامعة، ومعاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي، وقرارات مؤتمرات القمة العربية، بخاصة مؤتمر قمة عمان ١٩٨٠، وقرارات مجلس الجامعة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، والمجالس الوزارية المختلفة، وميثاق التضامن العربي، ومشروع بروتوكول ضوابط العمل العربي المشترك، ومشروع تعديل ميثاق الجامعة.

كذلك تجسد هذا الوعي لوحدة المصير القومي، وما يرتبط بذلك من وحدة في الأمن القومي، في عدد من المواقف العملية للأقطار العربية، ومن ذلك: الموقف العربي من قرار تقسيم فلسطين عام ١٩٤٧ ومن حرب ١٩٤٨، قوات أمن الجامعة العربية أثناء الأزمة العراقية ـ الكويتية عام ١٩٦١، قوات الأمن العربية وقوات الردع العربية في لبنان وصولا إلى «اتفاق الطائف، المشاركة في الحروب العربية الإسرائيلية عسكريا واقتصاديا وسياسيا، مؤتمر القمة العربي الذي وضع حدا لمحنة أيلول الأسود عام ١٩٧٠.

ومع ذلك يتضح أن وحدة المواجهة العربية لهذه التحديات كانت جزئية جدا ولم تشمل مجموع دول الأمة وقدراتها من ناحية، وأن هناك فارقا كبيرا بين الوعي النظري بمخاطر هذه التحديات وبين الرد العملي عليها، كما بين القرار والتنفيذ من ناحية أخرى.

وأساس ذلك أن الشرط الأساسي المفقود، لامتلاك القدرة على المواجهة وتحقيق متطلبات الأمن القومي، هو الإرادة السياسية، رغم أن الخطر يستهدف كل قطر، وكل إقليم، والأمة العربية في مجموعها.

إن الجبهة العريضة من التحديات، الداخلية والخارجية، الإقليمية والعالمية، التي تواجه الأمة العربية تضعها اليوم في موقف من مواقف المصير بكل ما تحمله هذه الكلمة من معان وتستوجب من مسؤوليات.

فهذه التحديات، بما لها من وزن قومي شامل، موجهة إلى الأمة العربية في مجموعها، وإلى كل قطر، وكل إقليم، وهي ليست تحديات عارضة عادية، هل هي ذات طبيعة خاصة وممتدة. أما من ناحية إمكان مواجهة هذه التحديات، فقد اتضح قصور بعض المناهج، وخطأ البعض، والخطر البالغ للبعض الآخر: فلا يمكن للأقطار العربية مواجهة هذه التحديات فرادى... أو عن طريق تجمعات إقليمية... أو بالاعتماد على الصداقات والتحالفات الأجنبية.

إن منهج الأمن القومي العربي، أي الأمن الجماعي، هو الخيار الوحيد الآمن المطروح أمام الأمة العربية، والقوة الذاتية العربية هي الوسيلة الوحيدة التي تحقق هذا الغرض.

ولكن وضع سياسة قومية للأمن العربي تقتضي أول ما تقتضي عنصري الاستمرار والاستقرار، ولا يمكن إقامة سياسة أمن قومي تجمع دولا ليست على المستوى نفسه من النضج السياسي، والنضج الاجتماعي، والفهم الاستراتيجي الممتد طولا وعرضا في الأفق. إن أنابيب الغاز الطبيعي ذات الحيوية الفائقة في الحياة الاقتصادية، قد امتدت ـ في مرحلة سابقة ـ من سيبيريا عبر دول المعسكر الشرقي كله، متخطية الستار الحديدي، آنذاك، إلى دول غربي أوروبا وحلف الأطلنطي الصناعية كألمانيا وفرنسا وإيطاليا، وذلك بين دول متصارعة عقائديا، مختلفة سياسيا، يزداد تسلحها يوميا، لأنه لا يخطر على بال مخلوق في مرحلة النضج السياسي التي تعيشها تلك الدول أن يحاول أحد الطرفين «إغلاق الصنبور» إلا إذا قامت حرب عالمية مثلا. فما بالنا بالدرجة المطلوب توافرها من الاستقرار والاستمرار في سياسات دول مثل دولنا نطمع أن يكون لها خطة أمن قومي واحدة؟... فما هي المشكلة... وما هو الحل؟

٥ ـ المشكلة... والحل؟

المشكلة أننا نتحدث عن دول معظم شعوبها لا رأي لها في سياسات حكوماتها، أي أننا حين نستعمل كلمة «دولة» إنما نعني «سلطة حكم في دولة»، ولا نعني الدولة من قمة السلطة إلى القاعدة الشعبية. وطالما كانت هناك نظم تنفرد بالقرارات، فلن يمكن قيام نظام أمن قومي عربي يحتاج، حتى في الحال القطرية فقط، إلى شروط موضوعية من أولها الانسجام المجتمعي الذي تقوم المشاركة الشعبية مقام العمود الفقري في بنائه.

والحل؟ بالإيجاز نفسه، أنه ما لم تتغير هذه الصورة، ويصبح الصوت الرسمي، صاحب القرار، هو صوت مجموع الشعب أو أغلبية بارزة فيه، فلن يتغير في موضوع الأمن القومي أي شيء، مهما انعقدت مؤتمرات القمم والسفوح [٢١٤].

كذلك فقد أدت حركة المتغيرات العربية والإقليمية والعالمية، بمعدلات سرعتها غير المسبوقة، وبآثارها ونتائجها غير المتوقعة وغير المحتملة أحيانا، إلى شعور بضرورة المراجعة، وإلى إحساس بأن هناك ما يمكن

عمله، ليس من منطلقات نظرية أو حتى رغبة مثالية في الإصلاح، ولكن من واقع ما يواجه الحكومات العربية فعلا من تحديات، ومن منطلق استمرارها في الحكم، والحفاظ على الاستقرار السياسي والاجتماعي في بلادها. إن الاستجابات المختلفة لمطلب المشاركة الشعبية ـ مثلا ـ تعتبر محاولة في هذا الاتجاه على المستوى الداخلي، كذلك فإن «مشروعات تطوير الجامعة» تمثل محاولة أخرى على المستوى العربي مهما كان مآلها.

وفي هذا السياق فإن الهدف القومي العاجل يتمثل في وقف التردي، وفي الحيلولة دون مزيد من التمزق والتشرذم، وفي تحديد مقومات وعناصر الأمن التي تمثل القاسم المشترك، والاتفاق على الحد الأدنى مما يمثل مصادر للخطر والتهديد. وتحقيق مثل هذا الإدراك يتطلب التنبيه إلى المعضلة التي تواجهها «الدولة» في النظام العربي اليوم. فشرعية الدول العربية المعاصرة موضع تساؤل حقيقي: فهي لم تحقق التنمية الاقتصادية بما يشبع الحاجات الأساسية للمواطنين، ولم تتمكن من الحفاظ على استقلال البلاد في مواجهة عمليات الاختراق السياسي والعسكري الخارجي، ولم تنجح في الحفاظ على الهوية الثقافية والأصالة الحضارية في مواجهة موجات التغريب، ولم تنشئ المؤسسات السياسية القادرة (٢١٥).

وعلى رغم كل ما تقدم، وعلى رغم كل الفرص الضائعة، فإنه من الممكن أن تتعامل الأقطار العربية مع معظم مظاهر القصور والخلل السابق ذكرها، إذا ما تسلحت برؤية قومية للأمن... في إطار ملاحظات أربع:

الأولى: أنه ليس هناك نقص في الاستراتيجيات أو خطط العمل العربي المشتركة، ولا حتى في المواثيق ولا الاتفاقيات، بدءا من معاهدة الدفاع العربي المشترك إلى مقررات مؤتمرات القمة العربية. وعلى سبيل المثال، يمكن تحديد ملامح مفهوم الأمن القومي العربي، كما تعبر عنه المواثيق الرسمية العربية، فيما يأتي:

١ـ وجود مفهوم للأمن العربي العسكري والدفاع المشترك، عملا بحق الدفاع الجماعي، وإقامة المؤسسات المرتبطة بتنفيذه، والتي تتشابه إلى حد بعيد مع ما هو معمول به في الأحلاف العالمية.

٢ـ إن إسرائيل تمثل التهديد الرئيسي للأمن العربي، والقضية الفلسطينية هي قضية قومية تتصل بكل العرب وتؤثر فيهم جميعا.

٣ـ أهمية التضامن العربي في معالجة القضايا القومية التي تمس كل العرب، والعمل العربي المشترك في سبيل تحقيقها.

٤ـ أهمية التعاون الاقتصادي الذي يشكل، حسب ديباجة ميثاق العمل الاقتصادي القومي: «الأرضية الصلبة للأمن القومي»، فضلا عن أن البند الخامس من الفصل الأول من استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك قد أكد «أن الأمن القومي بحاجة إلى قاعدة اقتصادية صلبة لا توفرها إلا التنمية الشاملة». ويجد الباحث في هاتين الوثيقتين ـ من وثائق قمة عمان عام ١٩٨٠ ـ تفكيرا متقدما من وجهة نظر الأمن العربي، ويجد إدراكا صريحا لشمول مفهوم الأمن، وعلاقاته بمختلف جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ومعنى ذلك أن المشكلة لم تعد مسألة ابتكار مفاهيم أو مضامين جديدة للأمن القومي العربي، إزاء ما أقره المسؤولون العرب على أعلى المستويات، ولكنها تكمن في كيفية ترجمة ذلك إلى سياسات وممارسات، إذ إن «الحلقة المفقودة»، أو «الفريضة الغائبة»، تتمثل في تنفيذ ما تم الاتفاق عليه من استراتيجيات وخطط واتفاقيات ومواثيق.

والثانية: أن مواجهة التحديات الكبرى التي تواجه الأمة العربية مع مطلع القرن الحادي والعشرين، كما كان شأن التحديات الكبرى التي واجهتها في القرن العشرين، لا يمكن أن تتم بفعالية إلا في إطار عربي شامل، حتى إذا تباينت أساليب المواجهة، وطرق التنفيذ، ولكن الأمر المؤكد هو أن هذه التحديات، سواء من حيث طبيعتها أو حدتها أو الإمكانات المطلوبة للتصدي لها، لا يمكن أن تواجه إلا في سياق جماعي عربي... وتفصيل ذلك:

١ـ أن جميع الحكومات العربية تدرك، الآن، أنه لن يستطيع قطر عربي بمفرده، مهما كان حجم سكانه، أو ضخامة موارده، أو مستوى تسليحه، أن يواجه الأخطار المحدقة به، فضلا عن الأخطار المحدقة بالوطن العربي الكبير.

٢ـ أنه في عصر التكتلات الكبيرة، بخاصة التكتلات الاقتصادية الكبيرة، يستحيل تحقيق أي تنمية حقيقية في أي قطر عربي، بسبب العجز عن التغلب على مشكلات هذه التنمية وعقباتها بصورة منفردة، بل لقد اتضح أن الحدود القطرية تعتبر عائقا أمام التنمية، حتى بمعناها القطري الضيق.

والثالثة: أن استشراف آفاق الأمن القومي العربي يؤكد أنه لا بد من تمهيد الطريق ـ على المستويات الرسمية وغير الرسمية ـ لبناء «اتفاق عام» حول المحددات الأربعة الآتية:

١ـ إن اختلاف مراحل التطور، والنظم، والعقائد، والعلاقات الدولية، لا ينفي أبدا إمكان وضرورة التوصل إلى قاسم مشترك جامع على برنامج أولويات قومية.

٢ـ إن اختلاف وجهات النظر لا يجوز أن يتحول إلى خلاف مستحكم، يقود أحيانا إلى القطيعة، وربما الصدام.

٣ـ إذا كان ميثاق الجامعة يعكس ثنائية القومية والقطرية، فإن الواجب الأساسي يتمثل في تغليب المعاني القومية في الميثاق، وإيجاد المعادلة المتوازنة والممكنة بين الوحدة القومية والتعدد القطري.

٤ـ إن العائق الرئيسي أمام توافر الإرادة السياسية ـ وهي المحدد المركزي لكل قضايا العمل العربي المشترك ـ يتمثل في عاملين لا بد من مواجهتهما بصيغ عملية: الأول: استيعاب الثنائية المتمثلة في وحدة الأمة وتعدد دولها، وفقا لمبدأ الوحدة في إطار التنوع. الثاني: استيعاب الخلافات العربية في خطة عملية تقوم على ما يأتي:

- الاتفاق على ما يمكن حله الآن.
- الاتفاق على ما يمكن تجميده وتحييده في الوقت الراهن.
- الاتفاق على ما يمكن إرجاء النظر فيه إلى فرص أفضل.

الرابعة: أنه من المتصور أن تكون البداية بخط الدفاع الأول ـ وهو الجبهة الداخلية ـ حيث من المطلوب هنا «عقد اجتماعي جديد»؛ ثم خط الدفاع الثاني، وهو العلاقات العربية ـ العربية، والمطلوب هنا «عقد قومي جديد».

أما العقد الاجتماعي الجديد، فهو عقد لإعادة تنظيم البيت الداخلي لكل قطر عربي، بحيث يستوعب كل القوى الجديدة في داخله، ويتيح لها أكبر قدر ممكن من المشاركة السياسية والاقتصادية، ويلبي على الأقل حاجاتها الأساسية.

وأما العقد القومي الجديد، فهو عقد لتقنين العلاقات بين الأقطار العربية، وترشيد طرق التعامل بينها، بخاصة في حالات الاختلاف، وتعظيم فرص العمل المشترك بينها ثنائيا وجماعيا، وتحديد «منطقة حرام» لا يجوز

الخلاف أو الاختلاف بشأنها، مهما كانت الظروف والضغوط، في ضوء ما سبق ذكره بخصوص نوعيات هذه الخلافات والاختلافات وأساليب التعامل معها عبر الزمن. ولتكن هذه المنطقة الحرام هي العمل الدفاعي العسكري المشترك، وما يستلزمه من خلق صناعة سلاح عربية مشتركة. ولا شك أنه يمكن لهذه المنطقة الحرام ـ إذا ما توافرت الإرادة وصدقت النوايا ـ أن تتسع إلى ما لا نهاية [٢١٦].

إن تحقيق التضامن العربي ليس بالأمر السهل أو قريب التناول، في ضوء المتغيرات العربية والعالمية التي شهدها العقد الأخير من القرن الماضي على أقل تقدير. غير أن طبيعة التحديات العالمية والإقليمية، القائمة والكامنة، القديمة والجديدة، التي ترمي بظلها على الوطن العربي، تدفع بالعرب إلى الاحتماء بهويتهم القومية، وبكيانهم الثقافي الحضاري المتميز. وهو ما يحيي، مرة أخرى، الشعور بالمخاطر التي تهدد الأمة وكيانها. وإذا ما ترافق هذا الشعور بالوعي القومي، ينشره ويرسخه حملة الرسالة القومية، ويضغطون به على الأنظمة الحاكمة، فإن الظروف والشروط المناسبة قد تتوافر، آنذاك، للنظر في الأمن القومي العربي، والتوجه الجدي نحو إقامة بنيته من جديد، بما يتلاءم مع المتغيرات التي شهدها الوطن العربي، والتطورات التي طرأت على النظام العالمي، وبما يحقق للأمة ما تنشده من منعة وتقدم.

ثامنا ـ تدعيم البنية الأساسية للنظام العربي

يؤكد ما تقدم أنه قد آن الأوان للتركيز على النظام العربي غير الرسمي، أو «البنية الأساسية» للنظام العربي، إذا جاز التعبير، ويقصد بها تحديدا قضية الجماهير والنخب العربية غير الحاكمة، ذلك أنه يبدو أن الوضع المتردي للنظام العربي قد أصبح قادرا على الإجهاز البطيء على التطورات الإيجابية التي يمكن أن تظهر في هذا الجزء أو ذاك من أجزائه. وقد نذكر ردود الفعل الأولى للمقاومة البطولية في جنوب لبنان لجيش الاحتلال الصهيوني والقوى المتحالفة معه، ثم كيف أصبح هذا النظام بحكوماته وجماهيره يتعامل معها كروتين يومي، دون أن تنفخ فيه من روحها، رغم كل ما يلاحظ الآن من إشادة بالغة بإنجازها الباهر، حين تمكنت من دحر العدو الصهيوني وإجباره على الانسحاب. بل إن ثمة خشية

مبررة لدى المرء من تعوّد النظام العربي أيضا على الانتفاضة البطولية الحالية للشعب الفلسطيني في أراضيه المحتلة، وتحويلها إلى روتين يومي، بدلا من أن تؤدي إلى تغيير إيجابي في أوضاعه، وذلك إن لم يعمل ـ ولو باللاوعي ـ على إجهاضها.

ويلزم التأكيد مجددا أن الحديث عن المستوى غير الرسمي لا يعني إغفال أهمية ومحورية دور المستوى الرسمي، بل إن نقطة البداية الضرورية قد تكمن في تصحيح العلاقات بين الدول أنفسها، بين الأقطار، وداخل كل قطر، فيعاد بناء هذه العلاقات على قواعد من العقلانية والاحترام المتبادل والإدراك العميق لحجم المصالح المشتركة. والخطوة الأولى على طريق تصحيح العلاقات على هذا المستوى الرسمي تتمثل في إعادة الاعتبار الفعلي ـ لا الرسمي فقط ـ إلى مؤسسة القمة العربية، بعد أن تقررت اجتماعاتها الدورية، لتصبح منتظمة وثابتة، وغير خاضعة لتقلبات الأمزجة ولإملاءات الخارج، فضلا عن تفعيل مؤسسات العمل العربي المشترك كافة.

وليس أدل على أهمية هذه الخطوة من التطلع الدائم، في محيط الأمة، إلى انعقاد «مؤتمرات القمة العربية»، كلما تعاظمت التحديات الإقليمية والدولية التي تواجه الأمة العربية، وكلما تفجرت الخلافات والمنازعات العربية ـ العربية. وربما يكون من المفيد ـ في مجال تقييم الآمال والتوقعات التي تعلق عادة على مؤتمرات القمة العربية ـ الإشارة إلى أن هناك رأيين بهذا الخصوص في محيط الرأي العام العربي ومجموعات المثقفين والمنشغلين بهموم أمتهم وقضاياها: أولهما ـ يعتقد بضرورة اجتماع عربي على مستوى القمة لمواجهة هذه التحديات الخارجية والداخلية. وذلك يبدو تفاؤلا يمني نفسه بالأمل وينسى درس التجربة. وثانيهما ـ يعتقد أنه لا فائدة من اجتماع عربي على مستوى القمة، خصوصا إذا كان انعقاده مرهونا «بضوء أخضر» من خارج الوطن العربي، وذلك الاعتقاد ـ بصرف النظر عن هم ثقيل فيه ـ يبدو تشاؤما يطفئ بقايا شمعة تذوب... لكنه ليس هناك غيرها في ظلام هذا الليل. والحقيقة أن كلا من الرأيين دليل أزمة عميقة تهدد الأمة في مستقبلها ذاته وليس في مجرد خياراتها، وبخاصة إذا وضع في الاعتبار أن هؤلاء

«الحكام العرب» هم الذين يختلفون ويتفقون، وهم الذين يتخذون القرارات. ويصدرون «الأوامر» بشأن التنفيذ من عدمه، وهم الذين يجمعون بين أيديهم كل خيوط «الحل والعقد»!

وللعلم فإن مقررات مؤتمر القمة العربي في عمان عام ١٩٨٠ قد نبهت إلى أهمية هذا التوجه، وأكدت ضرورة تحصينه من العوامل الظرفية، وذلك بالنص في القرارات ـ البند رابعا ـ على الآتي:

«التأكيد مجدداً على تمسّك المؤتمر بقراريه الصادرين في قمّتي بغداد وتونس، بالنسبة إلى انعقاد مؤتمر القمة العربي مرة كل سنة بصورة دورية، مع الحرص على التقيد بهذا التقليد، ممّا يتيح الفرصة أمام الملوك والرؤساء العرب لمعالجة الوضع العربي، والنظر فيما ترفعه إليه جامعة الدول العربية، ومؤسسات العمل العربي المشترك، وفيما تتقدم به الدول الأعضاء، من مقترحات ومبادرات تعزّز التضامن العربي، وترسم الخطط الكفيلة بتدعيم قدرات الوطن العربي، في مختلف الميادين. وفي هذا المجال يؤكد المؤتمر تحييد مسألة انعقاد مؤتمرات القمة، لتكون في منأى عن الخلافات التي من شأنها إضعاف هذه المؤسسة وعرقلة أعمالها».

١ ـ شبكة المؤسسات القومية العربية غير الحكومية

ويطرح هذا الوضع ضرورة تعزيز البنية الأساسية للنظام العربي، والتوسع في دعم دور النظام العربي غير الرسمي المعتمد أساسا على الجماهير والنخب غير الحاكمة في مواجهة التردي الشديد للنظام العربي الرسمي. ولا تنبثق هذه الدعوة من أي أوهام أو نظرة مثالية، فالحقيقة أن الوطن العربي بات يعرف شبكة لا بأس بها من المنظمات الجماهيرية والنقابية والمهنية يمكن لها ـ إذا بُذل جهد دؤوب، بمبادرة من أحدها أو بعضها ـ أن تخلق ولو حال جنينية لأوضاع جديدة داخل النظام العربي، عن طريق توثيق العلاقات فيما بينها، وعن طريق أنشطتها داخل الأقطار العربية، انفتاحا على أوسع القطاعات من الجماهير والنخب. ويندرج في إطار هذه «الشبكة» من المؤسسات القومية العربية غير الحكومية على سبيل المثال:

١ـ مؤسسات فكرية مستقلة (مركز دراسات الوحدة العربية ـ مؤسسة الدراسات الفلسطينية ـ المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل ـ منتدى الفكر العربي ـ مؤسسة الفكر العربي).

٢ـ المنظمة العربية للترجمة.

٣ـ الجمعيات المهنية الأكاديمية القومية (الجمعية العربية لعلم الاجتماع ـ الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ـ الجمعية العربية للعلوم السياسية ـ الجمعية العربية للفلسفة ـ الجمعية العربية لدراسات التاريخ).

٤ـ المنتديات القومية (المنتدى القومي العربي ـ لبنان، المنتدى العربي ـ عمان، منتدى الفكر والحوار ـ موريتانيا، المنتدى الفكري الديموقراطي ـ نابلس، المنتدى المغربي العربي ـ الدار البيضاء).

٥ـ ملتقى الشباب العربي ـ مخيم الشباب القومي العربي.

٦ـ المنظمة العربية لحقوق الإنسان.

٧ـ المؤتمر القومي العربي.

٨ـ المؤتمر القومي الإسلامي.

٩ـ المؤسسة الثقافية العربية.

١٠ـ الاتحادات المهنية العربية (اتحاد المحامين العرب ـ اتحاد الصحافيين العرب ـ اتحاد الأطباء العرب ـ اتحاد الصيادلة العرب...).

١١ـ الشبكة العربية للمنظمات الأهلية.

وسوف تكتنف هذا العمل صعوبات ضخمة بطبيعة الحال، منها محاولة الأنظمة الحاكمة تحويله إلى عمل رسمي تخترق كل تفاصيله اليومية الصغيرة، والتصدي له إن جاوز الخطوط الحمراء في علاقته بهذه النظم. ولكن منذ متى كانت المهام التاريخية تتم بخُطى يسيرة ودون تحديات هائلة وتضحيات جسيمة؟ وسوف يكون على هذه المنظمات أن تطور برنامجا للحد الأدنى الذي يمكن أن يجمعها ويجمع حولها أوسع قطاعات ممكنة من الجماهير والنخب العربية.

٢ ـ أولويات عمل المجتمع المدني العربي

وهنا نأتي إلى دور المثقفين، أي الجهد الذي يمكن للمفكرين والباحثين أن يبذلوه، واضعين نصب أعينهم أن المرض قد وصل إلى هوية الجماهير والنخب، وباتت أعراضه تؤثر في توجهاتها القومية، تارة تحت وطأة

انتماءات قطرية لا ينبغي لها أن تتعارض مع الهوية القومية، وتارة أخرى بإثارة نعرات طائفية متخلفة، وتارة ثالثة بافتعال خصومات لا معنى لها ولا أساس بين العروبة والإسلام. ويتطلب هذا الوضع مواجهة فكرية شاملة، يقع العبء فيها على مفكري العرب وباحثيهم ذوي التوجهات القومية، الذين يتعين عليهم أن يفكروا بكل الإبداع الممكن في الوسائل المثلى لتوصيل فكرهم إلى المواطن العادي. وتدخل في هذا الإطار مهمتان على جانب كبير من الأهمية:

الأولى: إنجاز دراسات لقضايا عملية بهدف تحصين المواطن العربي بوعي يساعده على توقي الأخطار، وتشكيل ضغط على صانع القرار العربي، وذلك بكشف الحقائق في ما يتعلق بقضايا الأمة الرئيسية، وتقديم بدائل مغايرة للتوجهات والسياسات المرفوضة، التي تؤدي إلى مزيد من التردي... بدائل مقبولة فكريا... وممكنة عمليا.

والثانية: الاهتمام بنقل خلاصة جهود الفكر القومي العربي إلى الأجيال الجديدة، وكافة الفئات التي تحتاج إلى أن تنقل إليها هذه الخلاصة، بلغة مفهومة وسلسة، وبأسلوب مناسب لمتغيرات العصر... وبسعر يكون في متناول الجميع كي يقوم المثقفون القوميون بدورهم الوطني والقومي، والمشاركة في الحفاظ على الثوابت القومية، وتشكيل وعي الأجيال الجديدة بقضايا أمتها، والضغط على المثقفين الذين باعوا ضميرهم القومي.

أما على المستوى الشعبي، فإن الخطوة الأولى تبدأ بإعادة الاعتبار لصندوق الاقتراع في الدول العربية، كي لا نبقى مشدودين إلى نتائج صندوق الاقتراع في تل أبيب، أو في واشنطن... ولكي لا يبقى الغرب هو الدائرة الانتخابية الحقيقية للحكام العرب.

وبعد هذه الخطوة الأولى والضرورية، يمكن التركيز في المرحلة المقبلة على مطلبين أساسيين لإعادة قوة الدفع للنظام العربي:

المطلب الأول: هو تحييد مصالح الشعوب (الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والثقافية، ... إلخ) عن النزاعات أو الخلافات الحكومية. فالقطيعة الشاملة خطر على الكيانات الوطنية العربية، وعلى العمل العربي المشترك ومستقبله. ثمة مصالح مشتركة يجب مراعاتها، واحترامها، وضمان قيام

آليات لحمايتها وتعظيمها. وللعلم، فإن هذا المطلب سبق أن أقره مؤتمر القمة العربي الذي عقد في عمان عام ١٩٨٠، بالنص في البند «أولا» من «ميثاق العمل الاقتصادي القومي» على ما يأتي:

«تلتزم الدول العربية بتحييد العمل الاقتصادي المشترك عن الخلافات العربية، وإبعاده عن الهزّات والخلافات السياسية الطارئة، باعتباره الأرضية المشتركة لبناء التضامن العربي، عن طريق المصالح المتبادلة، ونسج الصّلات العضوية والوشائج التي تحقق المنافع المتوازنة. وتتعهد جميع الأقطار العربية بالسعي لتحقيق أقصى حد من الاستقرار والتطوير للعلاقات الاقتصادية العربية، وبالتالي فإنه لا يجري قطع العلاقات الاقتصادية العربية، أو تقليصها، إلاّ بقرار من المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي، وعند الضرورات القصوى المرتبطة بالمصالح القومية العليا المشتركة».

أما المطلب الثاني: فهو أن يتولى المجتمع المدني (هيئات، نقابات، جمعيات، منتديات، مراكز دراسات، ... الخ) - مهمة مراقبة تنفيذ الاتفاقات الثنائية والجماعية العربية. وهذه المراقبة يمكن أن تخدم أيضا هدف تحييد المصالح المشتركة عن النزاعات الطارئة والمتغيرة، فضلا عن أجل الضغط الإيجابي على الحكومات كي تنفّذ ما وقّعته من اتفاقات ومعاهدات في إطار جامعة الدول العربية. ذلك لأن أزمة العمل العربي المشترك ليست في غياب النصوص، أو غياب المشروعات العربية، وإنما تكمن في التنصّل من التنفيذ؛ لأن تلك الأزمة من قبل تكمن في النفوس! ويرتبط ذلك بالضرورة بتشجيع قيام مؤسسات المجتمع المدني وعملها في مختلف الأقطار العربية، وعلى المستوى القومي، فضلا عن أهمية ارتباط ما هو قائم منها، وما يقوم لاحقا، بجامعة الدول العربية على نحو ما هو قائم في الأمم المتحدة.

وهكذا فإن المجتمع المدني، الوطني والقومي، يمكن أن يسأل، ويتابع، ويراقب، ويتحرك، ويضغط على الحكومات، إذا اقتضت الضرورة، كي تحمي مصالح الشعوب العربية.

ومن اللافت أن الأمين العام للأمم المتحدة قد اعترف في تقريره السنوي إلى الجمعية العامة، عام ١٩٩٩، أن المجتمع المدني العالمي وقف، ويقف، وراء خطوات وإنجازات إنسانية مهمة، كالدفاع عن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وحماية البيئة الطبيعية، وتشجيع العمل بآليات الديموقراطية.

ويمكن الانطلاق من هذه النقطة باتجاه بلورة أولويات عمل المجتمع المدني العربي في المرحلة المقبلة، والخطوة الأساسية في هذا الطريق الطويل الشاق هي أن تتواصل مؤسسات المجتمع المدني وقواه الحيّة وألا تتقطّع أوصالها.

وفي هذا السياق تنبغي الإشارة إلى أن إحدى المشكلات الى ستقف حجر عثرة أمام التقدم على هذه الطريق تتمثل في أن الجامعة لاتزال تعتبر نفسها «جامعة حكومات»، أكثر مما هي «جامعة دول». لقد أصبح هناك نمط من الثقافة السياسية العربية يعتقد أن الدولة هي الحكومة. والصحيح أن الدولة تشمل الحكومة، لكنها تشمل أيضا المجتمعات الأهلية والمدنية والشعوب. ومعنى ذلك أن الجامعة والأمانة العامة لم تستوعبا بعد دورهما كجسر بين الأنظمة والحكومات والمجتمعات الأهلية والمدنية. صحيح أنه كان هناك نوع من الاستعداد لمباشرة هذا الدور، لكن يبدو أن الثقافة السياسية الغالبة لاتزال أسيرة الحكومات، وإن ظهرت بوادر انفتاح على المجتمعات الأهلية والمدنية، مثل تعيين «مفوض المجتمع المدني»، لكن الدور المطلوب منه ـ ومن «المفوضين» جميعا، وهم يمثلون «وظيفة جديدة» في بنيان الأمانة العامة ـ لايزال غير واضح، رغم أن شخصية بارزة هو رئيس الوزراء الأردني السابق طاهر المصري قد عين في هذه «المفوضية»، كما تولت شخصيات رفيعة المستوى أمانة المفوضيات الأخرى.

و يبدو أن الأمانة العامة لاتزال تراعي حساسيات الكثير من الحكومات العربية حيال تجرؤ المجتمع المدني على المشاركة. وقد يكون من المتصور أن تبادر الأمانة العامة، قبل كل مؤتمر للحكومات، إلى عقد مؤتمر لممثلي مؤسسات المجتمع المدني لإبداء آرائهم، لئلا يكون القرار في حال اغتراب عن الرأي العام. ولاشك أن عمرو موسى ـ بما يبديه من انفتاح وتصميم على النجاح، وإرادة للتنفيذ ـ قادر على اختراق القيود الموروثة، كي تستطيع الجامعة والأمانة العامة التجاوب مع التطورات والتوجهات المعاصرة.

لاشك في أن الجامعة هي الآلية المتوافرة للتنسيق بين الدول العربية، وفضلا عن ذلك فهي تؤكد الهوية والانتماء إلى الأمة العربية. ولكن هذا الأمر ـ مع أهميته ـ غير كاف الآن في مواجهة التحديات والمستجدات وحال الإحباط السائدة في محيط الشعوب العربية، وحال الاستنزاف الجارية لفعالية الأمة ومصداقيتها.

إن الجامعة لا ينبغي أن تتوقف عند حد كونها آلية لتنفيذ إرادة الدول العربية فحسب، مع أنه ليست هناك إرادة واضحة لهذه الدول، فضلا عن أنها تغلب سيادتها حتى على التنسيق بعضها مع بعض. وقد آن الأوان لكي يتأكد أن الجامعة هي جامعة دول ؛ بمعنى أنها جامعة حكومات ومجتمعات ومؤسسات مدنية وشعوب على قدم المساواة. وهذا تحد آخر أمام الأمين العام الجديد!

يمكن القول إن عمرو موسى يتمتع برصيد كمي ونوعي لدى الحكومات والشعوب ومؤسسات المجتمع المدني العربية لم يتمتع به أي أمين عام سبقه من ناحية، كما أن حال الأمة التي يتعامل معها لم تواجه أى أمين عام سبقه، من حيث التردي والتدهور والإحباط وتزامن التحديات الداخلية والخارجية من ناحية أخرى. ومع ذلك فإن في إمكانه أن يستخدم هاتين الناحيتين معا لكى يحدث اختراقا في هذه الحلقة المفرغة الخبيثة، إذا تمكن من تحويل قدر من «رصيده» بخاصة لدى الشعوب ومؤسسات المجتمع المدني العربية إلى «مؤسسة»، أي تحويل الرأي العام العربي - الذي قامت الجامعة استجابة له بنص ميثاقها - إلى «مؤسسات مدنية قومية» يمكن أن تباشر دورا مؤثرا في صياغة القرار العربي، وفي متابعة تنفيذه، وفي الرقابة والمسائلة. ولهذا قد يكون من المناسب أن يبادر من الآن إلى تعيين «أمين عام مساعد لشؤون المجتمع المدني».

لقد سبقت الإشارة إلى أن «خطة عمرو موسى»، لتطوير «منظومة العمل العربي المشترك»، تتضمن إنشاء إدارة خاصة للعمل الأهلي العربي. وفي حال تبني مثل هذا الاقتراح، يمكن لمثل هذه الإدارة الجديدة أن تعتني بتنمية علاقة الأمانة العامة للجامعة مع منظمات المجتمع المدني العربي، وأن تضع خطة جسورة لعملها، تجعل منها مركزا حقيقيا لشبكة ضخمة ومتنامية من مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية غير الحكومية، الوطنية والقومية، بل وأن تصبح قيادة فعلية لهذه الشبكة.

٦ المبادرات والمقترحات الجديدة

لقد سبقت الإشارة إلى أن أعمال اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام، التي انتهت إلى إقرار «بروتوكول الإسكندرية» عام ١٩٤٤، قد شهدت جدالا بين دعاة التنظيم الإقليمي الدولي، دعاة التنسيق والتعاون، على غرار «عصبة الأمم» من ناحية، ودعاة التوحيد السياسي، من ناحية أخرى. وقد أسفرت محصلة هذا الجدال ـ كما تقدم ـ عن اعتماد ميثاق جامعة الدول العربية منهج «المنظمة الإقليمية»، وهكذا نشأت الجامعة على أساس من العلاقات الدولية العربية والسعي إلى تطويرها، وليس من تطوير ظاهرة الدولة ذاتها وصولا إلى الدولة العربية الواحدة. وهذا هو المعنى الذي أشار إليه الميثاق في ديباجته حين نص على أن إنشاء الجامعة جاء «على أساس احترام استقلال الدول العربية وسيادتها»، وهي الإضافة الحاسمة التي لم تكن واردة في نص ديباجة «بروتوكول الإسكندرية». ولهذا الاختلاف انعكاساته الأساسية المهمة: إذ مع غياب الأساس القانوني للعمل الوحدوي، فإن التقدم بتنظيم إقليمي نحو الوحدة ـ على غرار السوق الأوروبية المشتركة ـ يتطلب وقتا وتنسيقا

«أي طريق آخر ـ اقتصادي أو اجتماعي ـ في غياب الالتزام السياسي قد يوجد بعض أشكال العمل العربي المشترك... ولكنه يتم في إطار التجزئة القائم دون أن يضع الأساس لخطوة أكثر تقدما»

المؤلف

وثيقا ومستمرا، يتأثر بالظروف وتطوراتها.. كما يتطلب رؤية تاريخية ثاقبة، وإرادة سياسية حازمة... قبل أي اعتبار آخر! ولم يكن هذا شأن الجامعة - ولا شأن الدول العربية - في أي مرحلة من مراحل تطورها.

وهذا الجدال لايزال مستمرا، على رغم أن الأساس القانوني للجامعة قد حسمه على نحو قاطع ومحدد بالنص على «احترام استقلال الدول العربية وسيادتها»، مما يرد إلى طبيعة النظام العربي وخصوصياته، من ناحية، وما تقدم بشأن الخلط - المتعمد أحيانا من قبل الدول العربية - بين «الجامعة» و«أمانتها العامة»، من ناحية أخرى، بخاصة مع اتجاه الأمانة العامة للجامعة إلى الاضطلاع بواجباتها من منظور قومي، واتجاه الدول العربية إلى التعلل في مواجهة ذلك بذريعة السيادة. والجدير بالاهتمام في هذه التفرقة - كما تقدم - أن الأمانة العامة اعتقدت منذ قيام الجامعة أن مهمتها الأساسية هي العمل من أجل تحقيق الوحدة بين الدول العربية، على الرغم من أن الميثاق لم يكلفها أو يكلف غيرها بهذه المهمة.

ولقد تعقدت هذه المشكلة في الواقع منذ أضيفت المشكلة الفلسطينية إلى مسؤوليات الجامعة، بعد عامين فقط من قيامها، حيث تعيش الأمانة العامة - حتى يومنا هذا - في ظل الاتهام بالتقصير والفشل في «تحرير فلسطين»، أيضا، علما بأن الأمانة العامة هي العضو الوحيد في النظام العربي الذي لا يستطيع أن يحرك جنديا واحدا، وكغيره من الدول العربية لا يستطيع أن يأخذ قرارا بالنيابة عن شعب فلسطين.

ولاشك في أن استمرار هذا الجدال يؤكد حقيقة الآمال التي يعلقها الرأى العام العربي على الجامعة، والأمانة العامة، وهي آمال متصاعدة بقدر تضاؤل ثقته في الحكومات العربية، من ناحية، كما يعكس حقيقة المأزق الذي يواجه تلك الحكومات أمام شعوبها، ويجعلها تتعمد الخلط بين «الجامعة» و«أمانتها العامة»، من ناحية أخرى، حتى ليبدو كأن الأمانة العامة هي التي فشلت في تحرير فلسطين وتحقيق الوحدة العربية... بل وفي حل المشكلات والتحديات التي تواجه الدول العربية ذاتها!

لذلك، فكما أنه لا يجوز اتهام الجامعة، كأمانة عامة، بأنها فشلت في تحقيق الوحدة العربية، كذلك لا يجوز اتهامها بأنها فشلت في تحرير فلسطين. لأنها في الحالين - كما تقدم - قامت بأقصى ما يمكنها القيام به.

في حدود اختصاصاتها القانونية والإمكانات المادية والبشرية المتاحة لها. وفي الحالين أحبطت الدول الأعضاء معظم هذه الجهود، بأساليب ووسائل متعددة، من بينها، بل في مقدمتها، الحرص على إبقاء الأمانة العامة ضعيفة، فضلا عن الحد من نشاطاتها وتحمليها أمام الرأي العام العربي مسؤولية كل فشل يصيب العمل العربي المشترك، بخاصة أن الإعلام العربي كله تحت سيطرة الدول العربية، بينما ليست للأمانة العامة أي أنشطة إعلامية داخل هذه الدول، أو حتى موجهة إلى شعوبها.

وفي هذا السياق ـ ومن قبيل إبراء الذمة ـ تتقدم الدول العربية بالعديد من المبادرات والمقترحات تحت شعار تفعيل الجامعة وتطوير الأمانة العامة، بخاصة حين تتكاثر التحديات الخارجية، وتتعاظم أهمية الحلول العربية في مواجهتها... ليبدو كأنها تجتهد من أجل إنقاذ ما يمكن إنقاذه!

ويبدو أن هذا هو شأن هذه الموجة الجديدة من المبادرات والمقترحات، التي أخذت تتقاطر على الأمانة العامة من أكثر من عاصمة عربية، تحت الشعار ذاته: تفعيل جامعة الدول العربية وتطوير الأمانة العامة، في غمار العاصفة العاتية التي اجتاحت العالم كله، بعد أحداث الحادى عشر من سبتمبر ٢٠٠١، واجتاحت المنطقة العربية مع انطلاق انتفاضة الأقصى واحتلال العراق، بخاصه في ضوء إعلان الولايات المتحدة عزمها تغيير الخريطة السياسية للمنطقة، وفق المعايير والمصالح الأمريكية، المتقاطعة مع المعايير والمصالح الإسرائيلية... وشروعها في ذلك بالفعل، تحت ذريعة «محاربة الإرهاب»، انطلاقا من منهج إرهاب الدولة، في أقصى استخداماته عنفا.

لذلك، فإن الحديث عن إصلاح الجامعة، والدعوات المتكررة إليه، والمبادرات المطروحة في سبيله، في هذه المرحلة، لا يسهل فصلها عن هذه التحديات وتلك التطورات العالمية والإقليمية وتداعياتها، حيث يبدو أن بعض المبادرات والمقترحات كأنها استجابة للضغوط الأمريكية لإعادة صياغة المنطقة العربية، والجامعة، بما ينسجم مع « النظام الجديد» الذي تسعى الولايات المتحدة إلى فرضه، وليست استجابة لضرورات ومقتضيات الحال العربية، الرسمية وغير الرسمية.

فكيف يمكن تقييم أنماط الاستجابة العربية؟

يمكن القول إن مستقبل الدول العربية يتوقف إلى حد بعيد على قدرة وإرادة حكوماتها والقطاع الخاص فيها، إلى جانب المؤسسات غير الرسمية وقوى المجتمع المدني، على ممارسة عمل جماعي فاعل لمواجهة هذه التحديات والتطورات؛ بخاصة الناجمة عن الانفتاح الاقتصادي المتنامي، والتعامل مع المشكلات البنيوية الداخلية والتحديات التكنولوجية، والعمل الجماعي لتقليص مخاطر العولمة، وتعظيم الفرص التي تتيحها.

ولقد تمثلت استجابة الدول العربية للتحديات الداخلية والخارجية المعاصرة في الاقتراح الذي تقدمت به مصر إلى جامعة الدول العربية عام ١٩٩٥، بعنوان: «ميثاق الأمن والتعاون العربي»؛ دعت فيه إلى إنشاء محكمة عدل عربية لحل النزاعات في إطار عربي، وتشكيل قوة عربية لحفظ السلام، وبرلمان مشترك.

وفضلا عن ذلك قرر مؤتمر القمة العربية عام ١٩٩٦ إقامة «منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى»، وصدر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام ١٩٩٧، الذي ينص على إنشاء منطقة التجارة الحرة خلال عشر سنوات، تبدأ في ١٩٩٨/١/١ وتنتهي في نهاية عام ٢٠٠٧، ويجوز اختصارها إلى سبع سنوات. إن هذه الاستجابة لا تمثل أكثر من بعث لاتفاقية الدفاع المشترك عام ١٩٥٠، ونتائج اجتماع وزراء المالية والاقتصاد العرب عام ١٩٥٣، بالإضافة إلى قرار مجلس الوحدة الاقتصادية رقم ١٧ في ١٩٦٤/٨/١٢، بإنشاء السوق العربية المشتركة، التي تعتبر «منطقة التجارة الحرة» مرحلتها الأولى.

لذلك، يمكن وصف هذه الاستجابة بأنها منهجية قديمة لمواجهة مشكلات جديدة؛ وأساس ذلك أن «مفهوم التحديات الداخلية والخارجية» قد لحقه تغير جوهري، مع مطالع الألفية الثالثة؛ لا فقط من الناحية الكمية، ولكن أيضا من الناحية النوعية.

فمن ناحية التحديات الداخلية ؛ يلاحظ أن «مفهوم التنمية» لم يعد مقتصرا على «المعايير الاقتصادية» المحض، بل اتسع ليشمل الارتقاء بمستويات معيشة السكان، وبناء قدراتهم البشرية، وتوسيع خياراتهم الإنسانية، واحترام الحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتوسيع قنوات وآليات المشاركة في نشاطات المجتمع وفرص الإنتاج والإبداع لجميع المواطنين. ومعنى ذلك، أن هذه التحديات الداخلية تتمثل، ليس فقط في

تدهور مستويات المعيشة، بل أيضا في تدني مستوى الخدمات الاجتماعية، ومحدودية قنوات المشاركة وآلياتها، وتفاوت توزيع الثروة، وانتشار الفساد، وشيوع العنف وعدم الاستقرار.

ومن ناحية التحديات الخارجية ؛ تحتل ظاهرة العولمة أهمية خاصة، وقد تأكد أنها تعني، ليس فقط حرية انتقال رأس المال والسلع، بل تشمل أيضا تدفق التكنولوجيا والمعلومات والقيم والأفكار، الذي تمثل في انتشار التصورات الأيديولوجية، مثل الديموقراطية والحرية وحقوق الإنسان. وهنا يثار أيضا مفهوم «عسكرة العولمة»، فضلا عن أن الصراع الدولي في ظل «النظام العالمي الجديد» لم يعد صراعا اقتصاديا بل صراع ثقافي شامل، أو هو صراع على مستوى الاقتصاد الثقافي، بدلا من الصراعات التقليدية التي كانت تدور حول موضوعات الاقتصاد السياسي. وخلاصة ذلك أن «الاقتصاد الثقافي العالمي الجديد» يجب أن يفهم كنظام معقد ومتداخل ومترابط، ولايمكن أن يفهم باستخدام المفاهيم التقليدية حول الاقتصاد (الإنتاج والاستهلاك)، والميزان التجاري (الفائض والعجز)، كما لايمكن أن يفهم من خلال مفاهيم نظريات التطور العالمي، أو نظريات مدرسة التبعية، لأن هذه التوجهات تفصل ما بين الاقتصاد والثقافة والسياسة. إن هذا الارتباط العضوي بين الاقتصاد والثقافة والسياسة، الذي يتسم به الاقتصاد العالمي انعكس ـ بدوره ـ على مفهوم التنمية البشرية المستدامة على المستويات القطرية والإقليمية ؛ حيث غدت التنمية تشمل الديموقراطية وحقوق الإنسان والمشاركة السياسية والاجتماعية والثقافية والحفاظ على البيئة... إلخ.

إن من الصحيح أن جهود الجامعة لم تقتصر على المجال الاقتصادي، بل شملت الثقافة (ميثاق الوحدة الثقافية، والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، والجهاز الإقليمي العربي لمحو الأميّة، ومعهد البحوث والدراسات العربية)، والعمل وبناء القدرات (الميثاق العربي للعمل، ومنظمة العمل العربية)، والإدارة (المنظمة العربية للعلوم الإدارية)، والزراعة (المنظمة العربية للتنمية الزراعية)، والصناعة (مركز التنمية الصناعية)، والبيئة (المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة)... إلخ. وعلى الرغم من ذلك فإن منهجية عمل هذه المؤسسات تقوم على أساس فصل مجالات التنمية، الأمر

الذي ترتّب عليه أن الجامعة والأجهزة والمؤسسات التابعة لها، كمؤسسات للعمل الجماعي العربي، فشلت في تبنّي إطار نظري ملائم للتنمية البشرية، وعوضا عن ذلك اعتمدت مفاهيم تجزيئية لم تستطع أن تجمع المجالات المتصلة بالتنمية البشرية (الصحة والتعليم والثقافة والتدريب، وفرص العمل، ومكافحة الفقر والبيئة) في إطار نظري واحد.

ومن المؤكّد أن الدول العربية لم تبذل مجهودا يُذكر لإعادة تنظيم علاقاتها الدولية الجماعية، عن طريق تطوير مؤسسات وقيم وقواعد جديدة، أي تطوير الجامعة وأساليب عملها، وبالتالي لم يتحقّق شيء من ميثاق الأمن والتعاون الذي اقترحته مصر في مارس عام ١٩٩٥. وقد وصل غياب التضامن السياسي إلى مستوى تنصّلت فيه الدول الأعضاء بالجامعة من التزامها الرسمي بدعم الموقف المصري، المطالب بتوقيع إسرائيل على معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، عندما طرح هذا الموضوع للتصويت عليه في الأمم المتحدة خلال الفترة نفسها. ومن المؤشّرات الأخرى إلى تراجع مكانة الجامعة التفكير المتكرّر منذ عام ١٩٩٠ في حلّ الجامعة رسميا. وفي هذا الإطار فإن قرار الجامعة في يونيو ١٩٩٧م لتخفيف الحصار ضد ليبيا، والقرار الذي اتّخذه أغلب أعضاء الجامعة بشأن مقاطعة «مؤتمر قمة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا»، الذي عقد في الدوحة في نوفمبر من العام ذاته، تحت رعاية الولايات المتحدة الأمريكية، ثم قرار بعض الدول العربية بمعارضة الإجراء العقابي الذي تزعّمته الولايات المتحدة ضد العراق خلال أزمة تفتيش الأسلحة في مطلع عام ١٩٩٨، لا يدلّ على صنع السياسات بصورة جماعية، بل تمثّل تلك القرارات مجموعة من ردود الأفعال الفردية على الضغوط الداخلية، كما تدلّ على عودة ضمنية لممارسة سياسة التوازنات.

في ضوء ما تقدم يتضح أن استجابة الدول العربية لهذه التحديات الجديدة، من خلال الجامعة، بخاصة تحديات العولمة، هي استجابة تقليدية، لاتتواءم مع طبيعة الصراع العالمي المعاصر. ويرجع ذلك ـ فيما يرجع ـ إلى عناصر القصور البارزة في البنية المؤسسية للجامعة ؛ التي يتجسد أهمها في عنصرين أساسيين: أولهما ـ أنها مؤسسة تمثل الحكومات العربية ولا تمثل الشعوب العربية، وثانيهما ـ أنها تفصل ما بين الاقتصاد والثقافة والسياسة.

و من المفارقات الصارخة التي تذخر بها تجربة العمل العربي المشترك، أن الدول العربية، والجامعة ذاتها، تدرك عدم ملاءمة البنية المؤسسية للجامعة، وآليات عملها، لتحقيق أهداف العمل العربي الجماعي المشترك، وما يرتبط بذلك من مشكلات وعقبات وأوجه قصور، كما تكشف ذلك بمنتهى الوضوح المبادرات والمقترحات العديدة التي تقدمت بها الدول العربية، على مدار الأعوام الخمسين الماضية، دون تقدم يذكر، نتيجه لهذا الخلل البنيوي المؤسسي ذاته. ولعل هذه المفارقة هي التي تفسر حال الشك والمخاوف العميقة التي تنتاب الرأى العام العربي إزاء هذه المبادرات والمقترحات، حيث بات على ثقة مؤكدة في عدم وجود إرادة سياسية حقيقية وصارمة للإخلاص لما تتضمنه من أفكار مثالية.

و ها هي الدول العربية تعيد الكرة مرة أخرى، وليست أخيرة، حيث تعمد إلى طرح مجموعة جديدة ـ قديمة من المبادرات والمقترحات، تحت الشعار ذاته: تفعيل جامعة الدول العربية وتطوير الأمانة العامة ودفع العمل العربي المشترك! ومن هذا المنطلق تضمنت قرارات مجلس الجامعة على مستوى القمة في عمان عام ٢٠٠١، وشرم الشيخ عام ٢٠٠٣، دعوة الدول العربية إلى تقديم اقتراحاتها وتصوراتها بشأن تطوير مؤسسات العمل العربي المشترك. ونزولا على هذه الدعوة تسلمت الأمانة العامة للجامعة مبادرات ومقترحات من: السودان ـ السعودية ـ سوريا ـ قطر ـ ليبيا ـ مصر ـ اليمن. وقد انطوت تلك المجموعة من المبادرات والمقترحات على العديد من العناصر المشتركة، كما انفردت بعض المبادرات والمقترحات بتقديم عناصر متميزة. وفيما يأتي عرض مقارن لما تضمنته هذه المبادرات والمقترحات من عناصر مشتركة وعناصر متميزة، ثم يأتي التقييم في ختام العرض. ومن هذا المنظور تعرض الدراسة العناصر الستة الأساسية الآتية:

أولاـ متطلبات التطوير.

ثانيا ـ فلسفة التطوير.

ثالثا ـ توجّهات التطوير.

رابعا ـ استراتيجية التطوير.

خامسا ـ أدوار ووظائف جديدة.

سادسا ـ تقييم المبادرات والمقترحات.

أولا ـ متطلبات التطوير

تنطلق المبادرات والمقترحات كافة من أن هناك مجموعة من المتطلّبات السياسية والقانونية تمثّل شرطا ضروريا للوصول إلى الأهداف المنشودة، لأنها تخلق المناخ الملائم لتحقيق تلك الأهداف... وفي هذا السياق تمكن الإشارة إلى المتطلّبات الثلاثة الآتية:

١ ـ أجمعت المبادرات والمقترحات كافة على ضرورة وجود إرادة سياسية جماعية صادقة تحرص على تنفيذ التزامات العمل العربي المشترك، من ناحية، كما تحرص على تنفيذ كل التزامات العمل الوطني من ناحية أخرى، بحكم العلاقة المؤكّدة بينهما.

وهذه بدهية لا تحتاج إلى تأكيد ؛ فإذا لم توجد إرادة سياسية صادقة من الحكام العرب فلن يتمّ أي نجاح في تطوير العمل العربي المشترك... ولكن الدول التي طرحت هذه المبادرات والمقترحات تقدّمها كأنها «اكتشاف» لا تعرف مصدره... أو من هو المسؤول عنه!

وها هي المبادرة المصرية تعلن بكل وضوح أنه «إذا كانت بعض الأصوات قد ارتفعت، في الآونة الأخيرة، منددّة بضعف الانتماء القومي وعدم فاعلية أهمّ رموزه، وهو جامعة الدول العربية، فإن على هذه الأصوات أن تأخذ في اعتبارها أن الأصل في ضعف هذه الجامعة هو طبيعتها كمنظمة لا تملك سلطة فوق الدول الأعضاء. ومن ثم، فإن القصور لا يعود أساسا إليها، وإنما إلى الافتقار إلى الإرادة السياسية لتفعيل دور الجامعة». وهذه أبلغ وأدق شهادة! فلا شكّ أن عنصري «الإرادة السياسية» من ناحية، و«السلطة فوق الدول الأعضاء» من ناحية أخرى، هما بمنزلة الشرط الضروري لفعالية أي منظمة.

كذلك أشارت مبادرة قطر إلى «أن الظروف الراهنة تقتضي توافر إرادة سياسية جماعية تعزّز العمل المشترك في مواجهة تداعيات عالمية وإقليمية مختلفة تفوق قدرة أي دولة عربية على التعامل معها بمفردها».

كما أكّدت مبادرة السعودية: «ما يحتاج إليه العمل العربي المشترك من جدّية ومصداقية والتزام بتنفيذ القرارات المتّخذة».

و خلصت مبادرة السودان إلى أن «مواجهة التحدّيات الماثلة تتطلّب: أولا ـ توافر الإرادة السياسية العربية للمواجهة الجماعية لهذه المخاطر والمهدّدات».

٢ ـ أجمعت المبادرات والمقترحات كافة على أهمية تهيئة المناخ الضروري لإصلاح العلاقات العربية ـ العربية، وزرع الثقة محل الشك والارتياب، وإجمالاً من أجل إعمال «مبدأ المصارحة قبل المصالحة. حقا لقد تمّ صكّ هذا المصطلح في غمار حرب الخليج الثانية، لكنه يكتسب مصداقية مؤكّدة في سياق محاولات إصلاح النظام العربي وتفعيل الجامعة معا.

ومن هذا المنطلق تقرّر المبادرة اليمنية «أن الحلول والإصلاحات يجب أن تكون جادّة وحقيقية... ولتكن بداية لإصلاح الاختلالات في العلاقات العربية ـ العربية ودفعها في الاتجاه الصحيح».

كذلك فإن البند «أولا» في المبادرة المصرية جاء نصّه: «تنقية الأجواء العربية». وتحت هذا العنوان جاءت إشارتان مهمتان: الأولى ـ «إن المتتبّع المدقّق لمسيرة جامعة الدول العربية يلاحظ أن الإنجازات التي حقّقتها قد ارتبطت دائما إما بإدراك سليم للمخاطر التي هدّدت النظام العربي، وإما بمناخ صحي للعلاقات العربية ـ العربية»، والثانية ـ إن الخطر الداهم على المصالح العربية، في المرحلة الحالية، «يستلزم بالضرورة أن تتمّ إزالة كل الشوائب من العلاقات العربية ـ العربية، والعمل على تسويتها جميعا، في إطار سعي جادّ لتنقية الأجواء العربية، بما يؤدّي إلى تقوية «أسس النظام العربي، ودعم مؤسسته الرئيسية جامعة الدول العربية».

و في الإطار ذاته تقرر المبادرة السعودية، من واقع تحليلها لتطور العلاقات السياسية العربية منذ مطلع الخمسينيات، أن «هناك تناقض تام بين العمل لتحقيق التقارب والتكامل الاقتصادي وعدم وجود علاقات سياسية طبيعية ودائمة».

٣ ـ أجمعت المبادرات والمقترحات كافّة على أن التطوير سينطلق من مبدأ استقلال كل دولة عربية وسيادتها، بل والحفاظ على خصوصياتها القطرية. وإذا كان هذا التوجّه يمثّل أمرا منطقيا بالنسبة إلى الدول التي ترى الحفاظ على الجامعة والأسس القانونية والسياسية التي قامت عليها، منذ عام ١٩٤٥، مع محاولة تفعيل دورها، إلاّ أن الأمر ليس كذلك في حال الدول التي طالبت بتأسيس شكل أرقى من التنظيم العربي، بخاصة ليبيا واليمن، وقد طالبت كلتاهما بتشكيل «اتحاد» يحلّ محل الجامعة.

وعلى سبيل المثال تنصّ المبادرة اليمنية على الآتي:

«ترى الجمهورية اليمنية أن يقوم «اتحاد الدول العربية» على عدد من المبادئ الجوهرية التي ترتكز على:

- «احترام سيادة كل دولة عربية واحترام حدودها الإقليمية ووحدة ترابها الوطني».
- «حق كل دولة في اختيار نظام حكمها».
- «عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء».

وفي ضوء هذه النصوص، التي تتوالى النصوص المؤكّدة لها، لايتضّح فعليا كيف يمكن أن يقوم مثل هذا «الاتحاد»... بخاصة أن المبادرة اليمنية تؤكّد أنها تسعى، في نهاية المطاف، إلى تحقيق «وحدة سياسية عربية»! وتصل المفارقة إلى ذروتها حين تقرّر المبادرة اليمنية أيضا أن «الاتحاد» المنشود سيعتمد عددا من المبادئ، من بينها المبادئ الآتية:

- «عدم الاعتراف بالوصول إلى السلطة بالقوة، أو بالطرق غير الشرعية في أي دولة عربية، ووقف عضوية أي دولة عضو تتعرّض لذلك، لحين استعادة الشرعية».

فهذا المبدأ ينتهك بشكل واضح «مبدأ عدم التدخّل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء» الذي تؤكّده المبادرة اليمنية.

ثم إن هذا المبدأ يعادي صراحة شرعية الثورة التي يمكن أن تنطلق لاعتبارات شعبية حقيقية، وبأيد شعبية حقيقية. ولنتصور - مثلا - كيف يمكن تطبيق هذا المبدأ في حال قيام ثورة شعبية تقتلع نظاما يماثل نظام صدام حسين!

والأكثر غرابة أن هذه المبادرة تأتي في الوقت الذي قبلت فيه الدول العربية بالإجماع أن يعود العراق إلى احتلال موقعه داخل الجامعة، بينما يخضع لاحتلال أجنبي، يفقده شرطا جوهريا من شروط العضوية،أصلا، هو شرط الاستقلال.

ثانيا - فلسفة التطوير

سبقت الإشارة إلى أن الجدال السياسي الذي سبق إنشاء الجامعة قد انتهى إلى تغليب منطق أنصار المنظمة الدولية التي تقوم على أساس الاستقلال والسيادة، على حساب منطق أنصار المنظمة القومية التي تقوم على أساس تحقيق الوحدة العربية، ومن ثم سجل الميثاق، وشهد العمل العربي المشترك، ثنائية حاكمة هي ثنائية القومي - القطري.

ويمكن القول إن الأساس الفلسفي لمجموعة المبادرات والمقترحات المطروحة حاليا، على غرار ما سبق من مبادرات ومقترحات على مدار الأعوام الخمسين الماضية، لا يزال يدور حول هذا الجدال وتلك الثنائية. ويلاحظ أن أغلبية الدول العربية لا تزال تتبنى مبدأ المنظمة الدولية التي تقوم على أساس الاستقلال والسيادة، ولذلك، فهي تنادي بالحفاظ على الجامعة كإطار للعمل العربي المشترك، مع السعي إلى تطويرها وتفعيل دورها، دون التطلّع إلى منظمة أرقى. وعلى حدّ تعبير المبادرة المصرية:

«لقد آن الأوان أن تصبح جامعة الدول العربية هي الأداة الرئيسية للعمل العربي المشترك... وهو الأمر الذي يفرض، بالضرورة، إيجاد آلية جديدة في إطار جامعة الدول العربية لتعمل على تحقيق القدر الكافي من التنسيق بين هيئات ومؤسسات العمل العربي المشترك، حتى ما تمّ إنشاؤه منها خارج نطاق وإطار جامعة الدول العربية».

كذلك أشارت المبادرة السعودية إلى أن المملكة «بطرحها هذه المبادرة تؤكد رغبتها الصادقة، وسعيها الدؤوب، لإصلاح الوضع العربي، وتطوير العمل العربي المشترك، من خلال تعزيز الدور الذي تقوم به جامعة الدول العربية وتفعيله في كافة المجالات. وهي بذلك تؤكد مجددا دعمها اللامحدود للجامعة، ورفضها لكافة المحاولات التي تستهدف إضعافها أو تفتيتها، وتمسكها بالأهداف والمبادئ الرائدة التي تضمنها ميثاق جامعة الدول العربية».

وفي الوقت نفسه تؤكد المملكة أن المبادرة السعودية هي «دعوة للعمل بشكل أساسي في إطار جامعة الدول العربية، ولكن دون أن يكون عرضة للعرقلة، وهي تسعى لإعادة تنشيط وإنعاش العلاقات البينية العربية دون المساس بالأهمية التاريخية للجامعة. وبالتالي فهي لاتشكل انتقاصا من الجامعة». ولذلك، تذهب المبادرة السعودية إلى أنه «في حال عدم رغبة البعض من أعضائها في التعهد جديا بالتزامات الإصلاح، يترك للدول الراغبة أن تنشئ فيما بينها تعاونا أكثر وروابط أقوى، تمشيا مع المادة التاسعة من ميثاق الجامعة»، كما سيأتي بيانه لاحقا.

أما منطق المنظمة القومية، الذي يهدف إلى إعادة النظر في بنية الدول العربية ذاتها، باتجاه الوحدة، فلا يزال مؤيّدا من أقلية فقط من الدول العربية، تعبّر عنها مبادرتا اليمن - بتشكيل «اتحاد الدول العربية»، وليبيا - بتشكيل «الاتحاد العربي»، وعلى رغم أن كلتيهما تشير إلى الوحدة العربية في ثنايا مبادرتها ومقترحاتها، إلاّ أن الأمر لا يتمخض في الحقيقة سوى عن إنشاء كيان كونفيدرالي، قد لا يختلف كثيرا عن كيان الجامعة من حيث التنظيم والهيكل، بينما المشكلة الحقيقية ليست هنا، لا في التنظيم ولا في الهيكل، وإنما في الإرادةالسياسية... أي ليست في النصوص، بقدر ما هي في النفوس!

ثالثا- توجّهات التطوير

بغضّ النظر عن الاختلاف بين المدرستين السابقتين في النظر إلى فلسفة تطوير العمل العربي المشترك، فإن مجموعة المبادرات والمقترحات أشارت، صراحة أو ضمنا، إلى عدّة توجّهات أساسية، يمكن أن تُساهم في تطوير الجامعة وتفعيل دورها، حتى إذا كان بعضها قد ورد أساسا في إطار مقترحات تشكيل «اتحاد عربي»، لأنها ترتبط أساسا بآلية عمل المنظمة ؛ سواء سميت جامعة أو اتحادا.

١ - ميثاق الجامعة

كان من المنطقي أن ينعكس إدراك فلسفة التطوير على النظر إلى منهج التعامل مع ميثاق الجامعة. وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين مبدأين:

أولهما - يذهب إلى ضرورة صياغة ميثاق جديد تماما، بخاصة المبادرات والمقترحات التي تطالب بالاستغناء عن الجامعة، وإنشاء منظمة بديلة... كما تعبرعن ذلك مبادرة اليمن. فقد انطلقت مبادرة اليمن من «أن الظروف المحيطة بالأمة العربية وبالعمل العربي المشترك تفرض بالضرورة أن تتمّ إعادة صياغة العمل العربي المشترك من الأساس وفي الأهداف، لننتقل بالجامعة العربية من وضعها الحالي.... إلى كيان عربي جديد يسمّى «اتحاد الدول العربية» يتوافق مع المتغيّرات والتطوّرات الإقليمية الدولية... ويحقّق الأمن القومي لمواجهة التحدّيات والمخاطر التي تهدّد حاضر ومستقبل الأمة العربية وتعيق تقدّمها وطموحاتها لتحقيق وحدة الأمة».

كذلك مبادرة السعودية - بعنوان: «ميثاق لإصلاح الوضع العربي» - أشارت إلى «أن الملوك والرؤساء العرب، بعد أن استعرضوا الوضع العربي الراهن... وبعد أن تدارسوا ما يحتاج إليه العمل العربي المشترك من جدّية ومصداقية والتزام بتنفيذ القرارات المتّخذة، وهو ما افتقدناه طيلة السنين الماضية، يبادرون إلى الدعوة إلى ميثاق عربي جديد».

ثانيهما - يرى إمكان المحافظة على الميثاق الحالي من حيث الجوهر، وأن التطوير في هذه الحال يمكن أن يتّخذ أحد سبيلين:

أ - إدخال تعديلات جزئية على الميثاق الحالي.. وهذا الاتجاه تتبنّاه قطر والسودان.

ب - إضافة ملاحق إلى نصّ الميثاق الحالي.. وهذا الاتجاه تتبنّاه مصر والسعودية.

و هكذا يتضح أن المبادرة السعودية قد جمعت بين المبدأين معا: «الدعوة إلى ميثاق عربي جديد»، و«إضافة ملاحق» - أى إضافة هذا الميثاق الجديد - إلى نصّ الميثاق الحالي. وفي الحقيقة، يكاد مفهوم الميثاق الجديد في المبادرة السعودية ينحصر - أساسا - في مجالين: أولهما - العمل الاقتصادي العربي المشترك ؛ حيث تقرر المبادرة بوضوح ما يأتي: «لعل المطلوب اليوم، وكخطوة أولى، هو وضع ميثاق عربي عصري جديد، يلتزم الإصلاح الاقتصادي الشامل والعمل التدريجي لتحقيق التكامل الاقتصادي العربي، كأهداف قومية استراتيجية»؛ وثانيهما - نظام القرارات في الجامعة، سواء اتخاذ القرارات وتنفيذ القرارات. ومن ثم، يمكن القول إن المبادرة السعودية تقترح إضافة ملحقين إلى ميثاق الجامعة.

٢ ـ نظام القرارات

توقّفت أغلبية المبادرات والمقترحات أمام موضوع «نظام القرارات»، بخاصة قاعدة الإجماع، باعتباره أبرز المشكلات التي تعترض سبيل تطوير الجامعة وتفعيل دورها. وقد أكدت مبادرات ومقترحات كل من السعودية وقطر والسودان وسوريا أهمية تنفيذ القرارات، أكثر من انشغالها بنظام اتّخاذ القرارات. بل إن المبادرة السعودية انطلقت من أن الملوك والرؤساء

العرب «يقسمون بالله العظيم، ويعاهدون شعوبهم على العمل بثبات وعزم... ولن يقبل من الآن فصاعدا أن نقول ما لا نفعل، أو نعد ولا نفي، وسيبقى هذا الميثاق ملزما لمن يتحمّل المسؤولية بجدّية ودقّة، ومن شذّ عن ذلك فحسابه عند الله ثم شعبه».

ومن ناحية أخرى، ركّزت المبادرات المصرية والليبية واليمنية، وبدرجة أكبر، على نظام اتّخاذ القرارات، لمعالجة المشكلات التي تتصور أنها تنجم عن قاعدة الإجماع.

وعلى حدّ تعبير المبادرة المصرية: «الأمر المؤكّد أن قاعدة الإجماع لم تعد ملائمة أو مناسبة... إن الاجتماعات التشاورية، والتصويت بنظام توافق الآراء، أو بالأغلبية الموصوفة، أو البسيطة، وإمكانية إعادة التصويت أكثر من مرة بشأن المقترح ذاته، في حدود أطر وضوابط معينة، هي أفكار جديرة بالتأمل والتفكير وصولا إلى ما يؤدّي إلى تجاوز الصعوبات التي ترتّبت على النظام القائم».

أما المبادرة الليبية فهي في الحقيقة قد أعادت صياغة مواد الميثاق الحالي ذاتها، وبالترتيب نفسه، ومن هنا يتضح كيف عالجت حالات التصويت، كما تمكن المقارنة بين نصوص الميثاق الحالي، ونصوص ميثاق الاتحاد العربي المقترح. وفيما يأتي ما تحدده تلك المبادرة من حالات التصويت:

أ ـ تصدر قرارات مُلزمة من القمة في حالتيّ التحكيم والوساطة بأغلبية الآراء.

ب ـ تصدر قرارات دفع الاعتداء عن دولة عضو بأغلبية الثلثين.

ج ـ ما يقرّره المجلس بأغلبية الثلثين يكون ملزما لجميع الدول الأعضاء، وما يقرّره المجلس بالأغلبية المطلقة يكون ملزما لمن يقبله.

د ـ تصدر قرارات نافذة بالأغلبية المطلقة في شؤون الموظفين والميزانية ووضع النظم الداخلية.

هـ ـ تصدر قرارات القمة بتعديل الميثاق وبتعيين الأمين العام بأغلبية الثلثين.

كذلك تضمّنت المبادرة اليمنية الأسس والضوابط الآتية بشأن نظام التصويت:

أ ـ يشترط حصول الإجماع في حال قبول أي عضو جديد.

ب ـ أغلبية الثلاثة أرباع في المسائل الأساسية.

ج ـ أغلبية الثلثين في المسائل الموضوعية.

هـ ـ الأغلبية البسيطة في الموضوعات الإجرائية.

أما المقترح الذي تضمّنته المبادرة السعودية، بشأن نظام اتّخاذ القرارات، فقد تفرع إلى قسمين: أولهما ـ آلية اتّخاذ القرارات، وثانيهما ـ آلية تنفيذ القرارات ـ التي تطلق عليها المبادرة تعبير: «آلية التقيّد والامتثال».

أ ـ آلية اتّخاذ القرارات

يتمّ اتّخاذ القرارات عن طريق التصويت، مع التفرقة بين الأمور الموضوعية والأمور الإجرائية، ويدخل ضمن الأمور الإجرائية مسألة تحديد ما إذا كان الأمر إجرائيا أو موضوعيا، وذلك على النحو الآتي:

(١) يسعى مجلس الجامعة إلى اتّخاذ قراراته بالإجماع، وإذا تعذّر ذلك تتّخذ القرارات بأغلبية الثلثين. على أن تتّخذ القرارات في المسائل الإجرائية بالأغلبية البسيطة. وفي جميع الحالات يتمّ التصويت على أساس الأعضاء المشاركين في التصويت، أي مع استبعاد الدول التي تمتنع عن التصويت، كما لا يجوز لهذه الدول التصويت في حال اتّخاذ إجراء تجاهها يتعلّق بممارسة الرقابة على التقيّد بالالتزامات.

(٢) تكون قرارات المجلس بالإجماع ملزمة للكافة. كذلك القرارات بأغلبية الثلثين بشأن إنشاء الأجهزة والهيئات المعنية بتطوير خطط الإصلاح، بخاصة لجنة التقيّد والامتثال. أما القرارات الأخرى بأغلبية الثلثين فهي ملزمة فقط لمن صوّت لمصلحتها.

(٣) في حال قيام المجلس باتّخاذ قرار بأغلبية الثلثين، يحقّ للدولة العضو التي صوّتت سلبا أن يكون لها حرية تبني موقف مستقلّ شريطة تقيّدها بالتزاماتها العامة، لضمان عدم اتّخاذ مواقف تعرقل العمل المشترك.

ب ـ آلية التقيّد والامتثال

يمارس مجلس الجامعة الرقابة على تقيّد الدول الأعضاء بالتزاماتهم، وتقرير العقوبات المناسبة في حال العجز عن ذلك، وفقا للآلية الآتية:

(١) ينشئ المجلس لجنة تقيّد وامتثال لمدة ٣ سنوات، من عدد لا يقلّ عن ثلاث دول ولا يزيد على ثلث أعضاء المجلس.

(٢) إذا وجدت حال عدم تقيّد وامتثال، ترفع اللجنة توصية بذلك إلى المجلس بالأغلبية، أو بأغلبية ثلث أعضاء المجلس، بتوجيه اللوم.

(٣) إذا قرّر المجلس تبني قرار توجيه اللوم في الاجتماع نصف السنوي التالي، يتعيّن على الدولة المعنية معالجة الأمر خلال ستة أشهر من تاريخ القرار، ومراجعة المجلس الوزاري بهذا الشأن.

(٤) يجوز للمجلس، في أي وقت، أن يصوّت على ما إذا كان يمكنه إبطال قرار توجيه اللوم. وإذا لم يقرّر المجلس ذلك يتوقّف الأمر على المدّة المعينة:

(أ) إذا لم يقرّر المجلس إبطال القرار خلال سنة، تعلّق حقوق الدولة المعنية الخاصة بالمشاركة في أي قرار.

(ب) إذا لم يقرّر المجلس إبطال القرار خلال سنتين، يتعيّن عليه تقرير عقوبات إضافية ضد الدولة المعنية، مثل: المنع من حضور الاجتماعات، سحب المزايا والبرامج التي تقدّمها الجامعة. ويراعي المجلس إعادة هيكلة السياسات المشتركة وإعادة هيكلة مؤسساتها في حال انقطاع عضوية إحدى الدول.

(ج) إذا لم يقرّر المجلس إبطال القرار خلال ثلاث سنوات، تفقد الدولة المعنية عضويتها في الجامعة. ويمكن استعادة العضوية عند التقدّم بطلب ذلك، بعد مضيّ عامين، وبناء على تصويت المجلس مجدّدا.

٣ـ نظام الأمن القومي العربي

اتّفقت المبادرات والمقترحات كافة على أهمية نظام الأمن القومي العربي، كما أجمعت على إحياء وتجديد معاهدة الدفاع المشترك، مع تباين في توصيف الأجهزة والآليات التنفيذية الخاصة التي تقوم على الاضطلاع بهذه الوظيفة المهمة.

وتفصيل ذلك أن المبادرة اليمنية اقترحت إنشاء «مجلس الدفاع والأمن» ليتولّى هذه المهمة، بينما أكّدت المبادرة المصرية، ومبادرات ليبيا والسودان، أن الوفاء بتبعات هذه المهمة ينبغي أن يتمّ في إطار هيكلية الجامعة الحالية، وأجهزتها المتخصّصة، ومجالسها القائمة.

وعلى حدّ تعبير المبادرة المصرية: «لا يمكن تجاهل أن أخطر المشكلات التي أصابت النظام العربي في الصميم كانت تلك المتعلّقة بالأمن القومي، وهو ما يدعونا اليوم إلى ضرورة إعادة ترتيب أوضاع النظام الأمني العربي».

كذلك أدرجت المبادرة اليمنية، ضمن المبادئ التي يقوم عليها اتحاد الدول العربية، مبدأ «إقامة نظام أمن عربي يحمي الدول الأعضاء، ويعزّز من إسهام دول الاتحاد في تحقيق الأمن والسلم الدوليين».

وتضمّنت المبادرة إنشاء «مجلس الدفاع والأمن»، من وزراء الدفاع والداخلية ورؤساء الأركان بدول الاتحاد، وحدّدت اختصاصاته على النحو الآتي:

-اقتراح سياسات وخطط الدفاع العربي المشترك.

- تشكيل قوات حفظ سلام عربية.

- توحيد النظم التدريبية والتسليحية لقوات الدول الأعضاء.

- التنسيق الأمني وتبادل الخبرات والمعلومات بما يكفل أمن الدول الأعضاء واستقرارها.

- تنسيق وتوحيد الجهود والإجراءات لمكافحة الجريمة المنظمة.

- أي مهام أخرى منصوص عليها في دستور الاتحاد، أو الأنظمة المنفّذة له، أو ما يكلّف به من قبل مجلس الاتحاد (القمة).

أما المبادرة المصرية فقد طرحت إمكان التفكير في أحد البديلين الآتيين، أو الجمع بينهما في إطار صيغة ما تكون محلا لإتفاق الجميع:

البديل الأول ـ إنشاء مجلس أمن عربي

يهدف هذا البديل إلى إقامة نظام للأمن القومي العربي على غرار ما هو قائم في المنظمات الدولية والإقليمية، بما في ذلك مجلس للأمن العربي، توكل إليه المهام الرئيسية في نظام الأمن العربي. لذلك، يجب أن يكفل لهذا المجلس أكبر قدر ممكن من سرعة التحرّك، والقدرة على اتخاذ القرار الحاسم، دون عراقيل الإجماع أو الفيتو، فضلا عن صلاحية القيام بالعمل المباشر في بعض الحالات، مع إمكان متابعة ما يصدره المجلس من قرارات من خلال الآليات والوسائل التي ينشئها لهذه الغاية.

البديل الثاني ـ إقامة منتدى للأمن القومي العربي

يقوم هذا المنتدى في ظلّ الجامعة، كإطار مؤسسي، يشارك فيه ممثلو الدول من مسؤولين دفاعيين وأمنيين، وخبراء استراتيجية، فضلا عن المتخصّصين من الجامعات ومراكز البحوث.

وحسب المبادرة المصرية يعقد المنتدى لقاءات وحوارات، وليس اجتماعات، يتمّ خلالها بلورة اتجاهات عامة بشأن القضايا التي تحدّدها أمانة المنتدى، بخصوص مفاهيم الأمن، ومصادر التهديد، والصراعات الإقليمية، والجوانب غير العسكرية للأمن، بما يساهم، في مرحلة تالية، في «بناء نظام أمني عربي جديد، وعلى أسس واقعية، تحقّق المصالح العربية، وتدعم أمن كل دولة، في إطار عربي عام».

كذلك عمدت المبادرة الليبية إلى إعادة صياغة «معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي» الموقّعة عام ١٩٥٠، بنفس موادها ونصوصها تقريبا، مع بعض التعديلات الشكلية التي تتّفق مع ما تتضمّنه مبادرتها بشأن إنشاء «الاتحاد العربي»، كما فعلت مع ميثاق الجامعة ذاته، بل إنها في الحالين استبقت الأسماء نفسها التي شاركت في التوقيع على الميثاق والمعاهدة! بل إنها استبقت «المجلس الاقتصادي» الذي تنصّ عليه المعاهدة الأصلية من دون أي تعديل، على الرغم من التعديل القانوني الذي لحق به منذ تحوّل إلى «المجلس الاقتصادي والاجتماعي»!

وفضلا عمّا تقدّم، احتفظت المعاهدة الجديدة ـ القديمة بالملحق العسكري الخاص باختصاصات «اللجنة العسكرية الدائمة»، وكذلك البروتوكول الإضافي الخاص بتشكيل «الهيئة الاستشارية العسكرية من رؤساء أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة للإشراف على اللجنة العسكرية الدائمة ولتوجيهها في جميع اختصاصاتها».

أما المبادرة السعودية فقد أشارت في مذكرتها بشأن «آليات تنفيذ المبادرة في المجالين السياسي والاقتصادي لإصلاح الوضع العربي»، إلى أمرين لهما صلة مباشرة بالأمن القومي العربي، عندما حددت مجالات العمل الأساسية للمبادرة على النحو الآتي:

- العلاقات البينية العربية.
- تنسيق السياسات الخارجية والأمنية.
- الإصلاح الداخلي.
- السياسة الاقتصادية.
- التعاون الدفاعي.

وقد عرفت المبادرة السعودية هذين الأمرين: تنسيق السياسات الخارجية والأمنية ـ من ناحية، والتعاون الدفاعي ـ من ناحية أخرى، على النحو الآتي:

أ ـ تنسيق السياسات الخارجية الأمنية:

ويعني الرفض القاطع لأي عدوان خارجي غير مشروع ضد أي دولة عربية، والالتزام بحلّ جميع الخلافات العربية بالطرق السلمية، وتحريم استخدام القوة بين الدول العربية، والوقوف موقفا موحّدا ضد أي دولة عربية تعتدي على دولة عربية أخرى تحت أيّ ذريعة أو ظرف، وتأكيد التمسّك بالدفاع عن المصالح العربية، وتسخير الطاقات لخدمة الأمن والسلم العربي والدولي.

ب ـ التعاون الدفاعي:

ويعني العمل بثبات وعزم من أجل سيادة الدول العربية وسلامتها ووحدة أراضيها، وبناء القدرات الدفاعية العربية لتحقيق السلام العادل والشامل المرتكز على الحقوق العربية وفقا لمبادرة السلام العربية.

٤ ـ التسوية السلمية للمنازعات العربية

أجمعت المبادرات والمقترحات على مبدأ التزام الدول الأعضاء بحلّ خلافاتها بالطرق السلمية، ورفض استخدام القوة في حلّ منازعاتها.

وقد حدّدت المبادرة المصرية أصول هذه المسألة على النحو الآتي:

«إن أبسط موجبات مصارحة النفس تفرض الاعتراف بأن النزاعات العربية ـ العربية... كانت من أبرز سلبيات الفترة السابقة»، وأن مثل هذه النزاعات كان يمكن احتواؤها «فيما لو وجدت من الوسائل والآليات الديبلوماسية، في بدايات نشوبها، أو الأداة القانونية الحاسمة التي تضع لها نهايات قاطعة». بل لقد دعت مبادرة قطر إلى «ترسيخ ثقافة جديدة لإدارة الأزمات العربية».

ومعنى ذلك، أن العمل على احتواء المنازعات العربية ـ العربية في مهدها، من خلال الديبلوماسية الوقائية، في مفهوم المبادرة المصرية، يجب أن يسبق التفكير في الآلية القضائية العربية لتسوية المنازعات... وهو ما يقود إلى ضرورة العمل على إنشاء آلية للوقاية من المنازعات وإدارتها وتسويتها تقوم بالدور الوقائي، ومحكمة عدل عربية تكون أداة تضع نهايات حاسمة للنزاعات العربية ـ العربية.

وحيث إن «آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها» قد جرت الموافقة على إنشائها عام ٢٠٠٠ ؛ فقد أشارت المبادرة المصرية إلى ضرورة «إخراج هذه الآلية فورا إلى حيّز الواقع العربي، في إطار سعينا لتطوير جامعة الدول العربية، والعمل على تنشيط العمل العربي المشترك».

أما بالنسبة إلى إنشاء محكمة عدل عربية فقد نصّت عليها بوضوح مبادرات كل من مصر واليمن وليبيا، بخاصة أن بعض النزاعات العربية ـ العربية، التي عرفت سبيلها إلى محكمة العدل الدولية، قد وصلت إلى نهايات حاسمة، قبلت بها الأطراف المتنازعة.

٥ ـ جهاز الأمانة العامة

تضمّنت المبادرات والمقترحات التي انطلقت من مبدأ المحافظة على جامعة الدول العربية، مع تطويرها وتفعيل دورها، مجموعة من الأفكار التي تهدف إلى تطوير جهاز الأمانة العامة للجامعة، بخاصة مبادرات مصر والسودان وقطر. وقد تفرعت المقترحات بهذا الخصوص إلى ثلاثة توجّهات:

أولها ـ تطوير جهاز الأمانة العامة، باعتباره الجهاز المكلّف بمتابعة وتنفيذ كل ما تتوصّل إليه مؤسسات الجامعة من قرارات. ومن هنا أهمية مواصلة الجهود التي طالت هيكل الأمانة العامة، وتعزيزها وتعديل مسارها حسب نتائج التطبيق، حسب مبادرتيّ مصر والسودان.

وثانيها ـ توفير الموارد المالية الكافية التي تمكن الأمانة العامة من التحرّك بفاعلية واستقلال بعيدا عن الضغوط المتناقضة. ويمكن تحقيق ذلك جزئيا بإعطاء أولوية لسداد أنصبة الدول الأعضاء في ميزانية الجامعة، مع التفكير في وسائل أخرى، غير مباشرة، لدعم موارد الأمانة العامة، بخاصة أن متطلّبات التفعيل قد تقتضي ضرورة رفع سقف الميزانية... وذلك حسب مبادرات مصر والسودان وقطر واليمن وسوريا.

وثالثها ـ تهيئة الكفاءات والقدرات البشرية اللازمة، حتى يمكن الارتقاء بمستوى ونوعية العمل، وتوفير كافة السبل والصلاحيات للأمين العام لإدخال أساليب الإدارة الحديثة، مع تحقيق التوازن بين اعتبارات التوزيع الجغرافي العادل ـ من ناحية، واعتبارات الكفاءة ـ من ناحية أخرى، على النحو الذي ذهبت إليه مبادرتا مصر وقطر.

رابعا ـ استراتيجية التطوير

تكاد جميع المبادرات والمقترحات تتّفق على أهمية المنهج الوظيفي في تحقيق «اختراق» يخرج النظام العربي من عثرته. ومعنى ذلك، أن هذه المبادرات والمقترحات تنطلق من أن الأزمة التي تلفّ بالنظام العربي ترجع إلى التركيز على المنهج السياسي على مدار الخمسين عاما الماضية، وأنه قد آن الأوان لتغليب المنهج الاقتصادي ـ الوظيفي.

وقد عبّرت المبادرة المصرية عن هذا التوجّه حين ذهبت إلى «أن أحد المداخل الرئيسية لخروج النظام العربي من أزمته الراهنة هو مدخل التكامل الاقتصادي، وهو ما تشير إليه خبرة عدد من تجارب التكامل الإقليمي الناجحة، لعل الاتحاد الأوروبي أهمها».

أما مبادرة اليمن فقد ذهبت إلى أن «اتحاد الدول العربية» يهدف «إلى تحقيق التكامل الاقتصادي، باعتبار أن تنمية المصالح المشتركة بين الدول الأعضاء والاندماج الاقتصادي هما المدخل الحقيقي للتوحّد السياسي».

و أشارت مبادرة قطر إلى أهمية «منهج الاقتراب غير المباشر»، أو المدخل الوظيفي، في مواجهة التحدّيات العالمية والإقليمية، حيث تحوّلت التنمية إلى همّ عالمي جعلها تخضع في مواصفاتها إلى حدّ كبير لاحتياجات الدول المتقدّمة... وأصبح التكامل الاقتصادي في عصر العولمة هو تشابكا بين أقاليم متفاوتة في مستويات النمو، لا يفصل فيها إلاّ سعي الدول المتقدّمة لإدارة هذا التكامل على نحو يتيح لها مواجهة متطلّبات عملية التطوّر التي لم تكتمل بعد معالمها بسبب التراكمات السريعة لثورة التكنولوجيا. وهكذا «يبرز التعجيل بقيام السوق العربية المشتركة كأفضل الردود على هذه التحدّيات، خاصة أن العديد من الدراسات والملفات حولها متوافرة بكثرة كما أن تجربة الاتحاد الأوروبي في هذا المجال مشجّعة، هذا بالإضافة إلى أن قيام السوق يؤدّي إلى سلسلة من التداعيات الإيجابية، لعلّ أهمها تقليص النزاعات والخلافات والتوترات والحساسيات التي أصبحت سمة مزمنة للعلاقات العربية العربية».

وتضيف مبادرة قطر «أن تحوّل السوق إلى حقيقة واقعة سيؤدّي إلى بروز مؤسسات وبُنى تحتية جديدة، ستخفّف بالضرورة من وطأة التركيبة السياسية والثقافية الراهنة، وتُفسح المجال أمام علاقات تقنية مؤسساتية تفرض أنماطا من الموضوعية والشفافية والدقّة في التعبير والسلوك».

وفي الوقت الذي أجمعت فيه المبادرات والمقترحات كافة على أن استراتيجية التطوير ترتكز أساسا على التكامل الاقتصادي العربي، فقد عمدت مبادرة اليمن إلى تحديد أهداف هذه الاستراتيجية، بينما عمدت مبادرات مصر والسودان والسعودية إلى صياغة الجوانب الإجرائية والعملية.

فمن ناحية الأهداف، ذهبت مبادرة اليمن إلى أن عملية تحقيق التكامل الاقتصادي بالمعنى المتقدّم ـ أي تنمية المصالح المشتركة والاندماج الاقتصادي ـ تهدف إلى ما يأتي:

- استكمال الإصلاحات الاقتصادية لخلق مناخ عمل اقتصادي متكامل بين دول الاتحاد.
- تحقيق التكامل الاقتصادي بين دول الاتحاد على أساس تطوير العمل الاقتصادي المشترك وتبادل المنافع لإقامة تكتل اقتصادي فاعل أمام التكتلات الاقتصادية والإقليمية والدولية.
- تحقيق السوق العربية المشتركة وتحرير انتقال العمالة ورؤوس الأموال بين دول الاتحاد.
- الدفع بعملية التنمية المستدامة في دول الاتحاد على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وصولا إلى تحقيق هدف رفع مستوى معيشة مواطني الاتحاد.
- تشجيع التعاون الدولي بين «اتحاد الدول العربية» وغيره من التجمعات الإقليمية والدولية في إطار دستور الاتحاد وميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- دعم وتشجيع القطاع الخاص في «اتحاد الدول العربية» لإرساء علاقات شراكة حقيقية بين دول الاتحاد وبما يسهم بشكل فاعل في تحقيق التكامل الاقتصادي.
- تنسيق جهود الدول العربية في المحافل الدولية والعمل ككتلة واحدة.
- توحيد كافة الأطر والقوانين والتشريعات في كافة المجالات المتّصلة بأهداف الاتحاد.

ومن ناحية الإجراءات، فإن مبادرة مصر ـ في محاولة منها لتصور إمكان كسر الحلقة المفرغة التي تدور فيها جهود التكامل الاقتصادي العربي ـ طرحت الأفكار الآتية:

١ ـ عمل مسح شامل لما تمّ من تلك الجهود، ومدى تكاملها أو تضاربها، فيما بينها، أو في علاقاتها مع الأطر والترتيبات الأخرى الإقليمية والدولية، بما يُتيح التوصّل إلى رؤية واضحة وتخطيط سليم لمستقبل التكامل الاقتصادي العربي.

٢ ـ التفكير في لجان للتنسيق بين القطاعات الاقتصادية المتماثلة في الدول العربية، بما يمكّن من إعطاء دفعة قوية، في المدى المتوسط، لتيارات وجهود التكامل بين الاقتصادات العربية، بما يحقّق الصالح الوطني لكل دولة، ويحقّق في الوقت نفسه الصالح القومي العام.

٣ ـ اقتراح مشروعات للتكامل الاقتصادي العربي، لا يجب بالضرورة أن تكون شاملة للدول الأعضاء كافة، أو لجميع القطاعات الاقتصادية، وإنما يكون شرطها الوحيد هو قدرتها على تحقيق عوائد إيجابية للأطراف المشاركة فيها.

٤ ـ وضع تصوّر شامل، مبني على دراسات علمية، لدخول القطاع الخاص، بالثقل الذي يتناسب وتنامي دوره في الاقتصادات العربية، في مجال التكامل الاقتصادي العربي، وذلك بغرض تحرير قرار التكامل من سيادة الدولة، ما دام القرار في هذا الصدد سيكون بين المؤسسات الاقتصادية الخاصة، وفق اعتبارات الجدوى الاقتصادية. وقد أكّدت أهمية هذا التوجّه أيضا مبادرات اليمن وقطر والسعودية.

٥ ـ إن المنظمات العربية المتخصّصة ـ حسب مبادرتي مصر والسودان ـ تضطلع بدور مهمّ في العمل العربي المشترك، وتعكس حقيقتين مهمتين: أولاهما ـ أن الرابطة العربية تتجاوز بكثير البُعد السياسي لتشمل جميع جوانب الحياة، ومن أهمها الجانب الثقافي، والثانية ـ أن تلك المنظمات تمثّل تجسيدا للنهج الوظيفي في السعي لتحقيق التكامل العربي، فما تعوقه السياسة يمكن أن تنهض به الثقافة والاقتصاد.. ومن ثم تقترح عدّة خطوات لدعم تلك المنظمات:

(أ) عمل مسح شامل لتلك المنظمات ودراسة أوضاعها بشكل علمي، وذلك للتوصّل إلى تقييم موضوعي لنشاطها، ومن ثم أنسب صيغة مستقبلية لها، بما في ذلك التفكير في إنشاء منظمات وظيفية جديدة تكون عضويتها اختيارية، تحقّق طفرة في العمل المشترك بنقل تدريجي

لاختصاصات الدول الأعضاء إلى مثل هذه المنظمات، على غرار النموذج الأوروبي. وقد أكّدت مبادرة اليمن بدورها أهمية إقامة مشروعات قومية مشتركة في مختلف المجالات.

(ب) تفعيل ربط هذه المنظمات بجامعة الدول العربية، دون أن يؤدّي هذا إلى الانتقاص من اختصاصاتها، أو ما يجب أن تتمتّع به من استقلال مالي وإداري.

كذلك ركّزت مبادرة السودان على «أن الأمر يتطلّب الوفاء بالتزامات عربية ماثلة في العديد من مواثيق العمل العربي المشترك ووثائقه، لتصحيح أوضاعه وتأهيله لأداء وظيفته كاملة». ثم أدرجت عدّة متطلّبات لتحقيق ذلك:

(أ) تفعيل كل المعاهدات والاتفاقيات والقرارات الصادرة عن المنظومة العربية.

(ب) النظر المدقّق في الاستراتيجيات العربية العامة والمتخصّصة التي صدرت عن الجامعة، وعن وكالاتها ومنظماتها المتخصّصة.

(ج) استكمال هيكلة الجامعة، وتنفيذها، وإعادة النظر في بنية وبرامج المنظمات العربية المتخصّصة.

(د) بعث الحيوية في المشروعات القومية الكبرى، مثل مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، ومنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، والسوق العربية المشتركة.

ومن ثم تدعو مبادرة السودان إلى «اتّخاذ الخطوات العاجلة لصياغة استراتيجية عربية شاملة لتأسيس نهضة عربية جديدة، تدرأ المخاطر وتقيم القواعد والمرتكزات الممكنة لتحقيق ما نصبو إليه من توحّد وتكافل وقدرة على الدفاع عن مصالحنا وأداء دورنا الإنساني. وأن نحشد لإعداد هذه الاستراتيجية العقول العربية المتميّزة، وأن ندبر الإمكانات الضامنة لمقومات تنفيذها، وتحقيق مجمل مقاصدها وأهدافها». وتضيف مبادرة السودان أنها لا ترى تناقضا بين الدعوة إلى الالتزام بالقائم من الاتفاقيات والمعاهدات والاستراتيجيات والقرارات، والدعوة إلى صياغة استراتيجية قومية شاملة جديدة.

ومن ناحية أخرى، تضمّنت المبادرة السعودية دراسة شاملة لموضوع التكامل الاقتصادي العربي، كأساس لعرض «استراتيجية التطوير» من وجهة نظرها. وقد اشتملت تلك الدراسة ـ من قبيل الإلمام والتوضيح ـ على خمسة أجزاء:

أولها ـ التكامل الاقتصادي: المفهوم والأهداف والطموحات.

ثانيها ـ محاولات العمل الاقتصادي العربي المشترك.

ثالثها ـ تطوّر العلاقات الاقتصادية العربية البينية.

رابعها ـ العقبات والعثرات التي اعترضت مسيرة العمل الاقتصادي العربي المشترك.

خامسها ـ نحو استراتيجية جديدة لتطوير العمل الاقتصادي العربي المشترك.

وفيما يخصّ أغراض هذا الجزء من الدراسة بشأن استراتيجية التطوير، يجري التركيز فيما يأتي على ما يخصّ هذا الموضوع في إطار المبادرة السعودية. ومن هذا المنطلق يمكن عرض ما تضمّنته هذه المبادرة، بنصوصها نفسها، على النحو الآتي:

(أ) العناصر الأساسية للاستراتيجية الجديدة:

تؤكد المبادرة السعودية أن مسيرة العمل الاقتصادي المشترك المستمرّة منذ الخمسينيات من القرن الماضي، على الرغم من نتائجها المحدودة، فإنها تشكّل أساسا صالحا لمرحلة جديدة تنطلق من تجارب الحقبة المنصرمة، مع كل ما اعتراها من مشاكل وصعوبات وعقبات، لتحقيق تقدّم ثابت في العلاقات الاقتصادية البينية العربية وصولا في النهاية إلى تكامل اقتصادي حقيقي. وهذه الأهداف أصبحت أكثر إلحاحا اليوم بل مصيرية. فالدول العربية لن تقوى على منافسة الاقتصادات الصناعية والتكتّلات الإقليمية القوية في اقتصاد عالمي مفتوح لو بقيت ضعيفة ومشرذمة. والعمل الاقتصادي المشترك هو في نهاية الأمر الطريق الأكثر فعالية لتحقيق الاستغلال الأمثل لموارد العالم العربي الاقتصادية ولإطلاق عجلة النمو المستديم. والتباين القائم بين الاقتصادات العربية، والذي كان عقبة في وجه محاولات العمل الاقتصادي المشترك في السابق، قد يصبح بحدّ ذاته من المسبّبات الرئيسية لنجاح مسيرة التكامل الاقتصادي وقيام سوق عربية مشتركة لو أحسن استغلاله بالشكل الذي يحقّق الميزات التفاضلية لكل دولة عربية في سوق واحدة.

تبدأ الاستراتيجية الجديدة المقترحة لتفعيل العمل الاقتصادي العربي المشترك من دروس المرحلة السابقة وعبرها، وهي لذلك، تنطلق من ستة عناصر أساسية على الأقل تعكس متطلّبات

النجاح في العمل المشترك وصولا في نهاية الأمر إلى التكامل الاقتصادي بين الدول العربية. ويمكن اختصار هذه العناصر بالعناوين الآتية:

(١) وضع برنامج طويل الأمد للعمل الاقتصادي المشترك ذي أهداف واقعية يأخذ في الاعتبار الأوضاع والمعطيات الاقتصادية القائمة في مختلف الدول العربية وتطورها.

(٢) تنفيذ مرحلي متدرّج لهذه الأهداف يضمن المعالجة الصحيحة لكافة المشاكل والعقبات بحيث يتمّ التنفيذ الكامل لكل مرحلة قبل الانتقال إلى مرحلة جديدة.

(٣) الاعتماد على مؤسسات العمل الاقتصادي العربي المشترك التي تمّ إنشاؤها في الحقبة الماضية، وتطوير مهامها وفعاليتها طبقا لمتطلّبات البرنامج العام ومراحل التنفيذ.

(٤) الالتزام السياسي الكامل من قبل جميع الدول العربية بأهمية العمل الاقتصادي المشترك وأهدافه، وهو التزام يصبح ممكنا عند وضع برنامج واقعي لهذا العمل المشترك وتنفيذه على مراحل وبشكل تتساوى فيه فوائده بين جميع الدول العربية.

(٥) تحقيق التناسق التام بين الأنظمة الاقتصادية في الدول العربية من خلال استكمال عملية الإصلاح الاقتصادي، بما يؤدّي إلى اعتماد النظام الحرّ وتغليب دور القطاع الخاص كمحرّك للنشاط الاقتصادي، وإصلاح مؤسسات القطاع العام وحصر دوره في التشريع والتنظيم.

(٦) تحقيق الاستقرار في العلاقات السياسية العربية.

(ب) الاستراتيجية المقترحة لتطوير العمل الاقتصادي العربي المشترك

تنطلق هذه الاستراتيجية من تجارب المرحلة الماضية لوضع برمجة جديدة طويلة الأمد وقابلة للتحقيق للعمل الاقتصادي المشترك. وهي تفترض الالتزام السياسي الكامل من قبل جميع الدول العربية بأهمية العمل الاقتصادي المشترك وأهدافه. وتشتمل أهمّ بنود هذه الاستراتيجية والتوصيات الخاصة بها على ما يأتي:

(١) وضع اتفاقية جديدة وشاملة للعمل الاقتصادي المشترك تبدأ من استكمال إنشاء منطقة التجارة الحرّة العربية الكبرى وتضع أهدافا مرحلية دقيقة تتبع التسلسل المنطقي لعملية التكامل الاقتصادي. على أن يبنى كل ذلك

على قرار عربي استراتيجي حول مدى التكامل الاقتصادي المستهدف. ومن الضروري أن تتضمّن الاتفاقية تحديدا دقيقا للتوقيت الزمني لإنجاز كل مرحلة، يبنى على توافق منطقي بين ضرورة تسريع العمل المشترك وتجنّب أخطاء وعقبات الاستعجال. كما أنه من الضروري النظر في إمكانية اعتماد أسلوب التكامل الاقتصادي الجزئي، ويعطي المجال لتلك الدول غير القادرة على تنفيذ متطلّبات كل مرحلة وفقا للتوقيت الزمني المطلوب للحاق بمسيرة التكامل الأوسع عندما تصبح مستعدّة لذلك.

(٢) إعادة النظر في اتفاقيات العمل الاقتصادي المشترك السابقة وخاصة الاتفاقيات الفرعية منها والاتفاقيات الثنائية أو المتعدّدة الأطراف المعقودة بين بعض الدول العربية من أجل تنسيق أهدافها، ومراحل بلوغ هذه الأهداف مع الاتفاقية الجديدة الشاملة.

(٣) استكمال مسيرة الإصلاح الاقتصادي في العالم العربي من أجل بلوغ ذلك المستوى من التناسق بين الاقتصادات العربية وأنظمتها الاقتصادية الكفيل بإنجاح العمل الاقتصادي المشترك.

(٤) إزالة العوائق الإدارية والبيروقراطية التي تعيق نمو التجارة العربية البينية، والذي ومن المفترض أن يتمّ ذلك كجزء من عملية إنشاء منطقة التجارة الحرّة العربية الكبرى.

(٥) إعادة النظر في مؤسسات العمل العربي المشترك القائمة لتفعيل وتقوية دور بعضها أو إلغاء بعضها الآخر الذي يعتبر غير ضروري من أجل تجنّب تشتيت الموارد والجهود.

(٦) إعطاء دور محوري للقطاع الخاص العربي في العمل الاقتصادي المشترك واعتماد كافة السياسات والخطوات التي يتطلّبها للقيام بهذا الدور على أفضل وجه ودون أي عوائق.

و تضيف المبادرة السعودية: إذا ما أردنا المشاركة في هذا النظام العالمي والاستفادة من معطياته، فليس أمامنا من خيار سوى العمل الدؤوب لتعزيز هياكلنا الإنتاجية وإيجاد بيئة مواتية لتفعيل آليات اقتصاد السوق وإعطاء الدور الرئيسي للقطاع الخاص. ولا شكّ أن إرساء أسس راسخة لعلاقات شراكة حقيقية تقوم على الانفتاح والتكافؤ في تبادل المنافع في ظلّ أطر متوازنة لمفهوم الاعتماد المتبادل يعدّ من أبرز الجهود الملحّة للتغلّب على

مخاطر العولمة وتعزيز فرص الاستفادة منها. وفي ضوء ذلك، وما نجم عن التوجّه المتسارع نحو تكوين التكتّلات الاقتصادية في العلاقات الإقتصادية والتجارة الدولية، تبرز أهمية تطوير آليات أفضل للعمل العربي المشترك والتكامل الاقتصادي العربي.

وفي هذا المقام فإن السوق العربية المشتركة تظلّ الهدف الاستراتيجي الأعمق أثرا، والأكثر مقدرة على الاستجابة لمتطلّبات استحقاقات الظروف الاقتصادية الحالية، وتحقيق شراكة حقيقية متوازنة المنافع لجميع أطرافها. ولكن من المهمّ جدا الأخذ بالاعتبار أن مسيرة التكامل الاقتصادي تمرّ بمراحل مختلفة بدءا بمنطقة التجارة الحرّة ثم الاتحاد الجمركي، وانتهاء بالمرحلة الأكثر تقدّما، السوق المشتركة، وعليه فلا بدّ من تجنّب القفز إلى مراحل متقدّمة قبل إنجاز المراحل السابقة لها.

ويمكن في النهاية النظر إلى محاور التكامل الاقتصادي أعلاه ـ حسب المبادرة السعودية ـ من حيث إنها تنضوي جميعها ضمن نموذج يتألف من خمس مراحل متتالية أو متدرّجة كما يأتي:

(١) إنشاء منطقة التجارة الحرّة حيث يتمّ إلغاء جميع الرسوم الجمركية والقيود الأخرى على التجارة بين الدول المشاركة، مع إبقاء هذه الرسوم والقيود، إن وجدت، تجاه الدول غير الأعضاء.

(٢) تطوير منطقة التجارة الحرّة لتصبح إتحادا جمركيا بحيث يتمّ توحيد الرسوم الجمركية إزاء جميع الدول غير الأعضاء.

(٣) إنشاء السوق المشتركة بحيث يتمّ تحرير انتقال العمالة ورؤوس الأموال (أي عناصر الإنتاج) من دولة لأخرى في الدول المعنية بمشروع التكامل الاقتصادي.

(٤) إنشاء الاتحاد الاقتصادي بحيث يتمّ الانتقال من جميع الخطوات أعلاه إلى تنسيق السياسات الاقتصادية وتحقيق انسجامها التام، بما في ذلك السياسات التموية القطاعية، والمالية، والنقدية، وسياسة سعر الصرف، وغير ذلك.

(٥) تحقيق التكامل أو الاندماج الاقتصادي بحيث تصبح اقتصادات الدول المشاركة بمنزلة اقتصاد واحد، تتولّى تحديد سياساته الاقتصادية سلطة أو سلطات عليا مشتركة، كالبنك المركزي الأوروبي مثلا، يكون لقراراتها صفة الإلزام في جميع الدول الأعضاء.

خامسا ـ أدوار ووظائف جديدة

تطرّقت المبادرات والمقترحات إلى تقديم مجموعة جديدة من الأدوار والوظائف التي يمكن أن تلعب دورا مؤثّرا في تشكيل العمل العربي المشترك، في المرحلة القادمة، وتطوير آلياته، ودعم مسيرته. وتمكن الإشارة في هذا المجال، بصفة خاصة، إلى عدّة توجّهات: أولها ـ المجتمع المدني العربي، وثانيها ـ إصلاح النظم السياسية... وقضية الديموقراطية، وثالثها ـ القطاع الخاص العربي، ورابعها ـ مبدأ التعويض ومنهج القاطرة، وخامسها ـ الدبلوماسية الجماعية، وسادسها ـ إنشاء برلمان عربي.

١ ـ المجتمع المدني العربي

أجمعت المبادرات والمقترحات على أهمية دور المجتمع المدني العربي، ومن ثم طالبت ـ على حدّ تعبير المبادرة المصرية ـ بضرورة «وصل جامعة الدول العربية بالمجتمع المدني العربي ومؤسساته». بل إن تلك المبادرة ـ بعد أن عرضت بروز المجتمع المدني على المستوى الإقليمي والعالمي، ونجاحه في إطار الأمم المتحدة ـ ذهبت إلى «أنه قد آن لجامعة الدول العربية أن تفسح مجالا أوسع ونطاقا أرحب لمؤسسات المجتمع المدني العربي وهيئاته، على النحو الذي يصبح فيه صوت المجتمع المدني العربي مسموعا بوضوح وقوة داخل أجهزة جامعة الدول العربية، وبحيث يصبح هذا الصوت رافدا من روافد الرأي والرؤية التي تقود العمل العربي المشترك، ويُسهم في تصويب مساراته، والتذكير بنبض الشارع العربي وهواجسه وتطلّعاته وأمانيه... ومن هنا، فإن تعديل ميثاق الجامعة يجب أن يتضمّن أفكارا خلّاقة حول علاقات صحية ومتواصلة بين جامعة الدول العربية ومؤسسات المجتمع المدني العربي».

كذلك أشارت المبادرة اليمنية إلى ضرورة «تشجيع قيام المؤسسات الديموقراطية ومنظمات المجتمع المدني، وتوسيع المشاركة الشعبية والحريات السياسية، واحترام حقوق الإنسان، وكذلك دعم وتشجيع مؤسسات العمل العربي المشترك للقيام بدورها في تعزيز وتطوير العلاقة بين مواطني الاتحاد».

وعلى المنوال ذاته دعت المبادرة السودانية إلى «تشجيع قيام منظمات المجتمع المدني ورعايتها لتؤدّي دورها في خدمة المجتمع وتعبئة طاقاته وقدراته لتركّز الدولة على المهام الاستراتيجية، ويا حبّذا لو تمكّنت بعض منظماتنا الأهلية الطوعية من بسط نشاطها في كل أرجاء الوطن وخارجه، لأن هذه المنظمات الأهلية الطوعية قد صارت من الأدوات المعتمدة في التنمية وفي العلاقات الدولية، كما أنها تؤدّي دورا متعاظما في الديبلوماسية الشعبية المعززة للديبلوماسية الرسمية. إضافة إلى أن منظمات المجتمع المدني، وتعظيم فعل أجهزة الشورى، يحقّق قدرا من التقارب بين القيادة والقاعدة، بما يعين في جسر الهوة بين الحاكمين والمحكومين».

٢ ـ إصلاح النظم السياسية... وقضية الديموقراطية

على الرغم من أن المبادرات والمقترحات كافة تصدر عن اعتقاد جازم في مبدأ عدم التدخّل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، انطلاقا من المبدأ الأعم: مبدأ الاستقلال والسيادة، إلاّ أنها تضمّنت في الوقت ذاته بعض التوجّهات بشأن ضرورة التغيير الداخلي، وطرحت، بصفة خاصة، إصلاح النظم السياسية العربية وقضية الديموقراطية، في ارتباط وثيق بمطلب تطوير الجامعة وتفعيل دورها.

ومن هذا المنطلق فإن المبادرة السعودية، التي جاءت تحت عنوان: «ميثاق لإصلاح الوضع العربي»، تتضمن النص الآتي:

«إن الملوك والرؤساء العرب... يقرّرون أن الإصلاح الذاتي وتطوير المشاركة السياسية داخل الدول العربية هما منطلقان أساسيان لبناء القدرات العربية، وتوفير شروط النهضة العربية الشاملة، وتلبية متطلّبات الانخراط الإيجابي في ميادين المنافسة العالمية، وتحقيق التنمية المستدامة، وإيجاد برامج لتشجيع الإبداع والفكر الخلاّق، والتعامل بموضوعية وواقعية مع المستجدّات والمتغيّرات المتلاحقة على الساحة الاقتصادية العالمية، خاصة فيما يتعلّق ببروز التكتّلات الاقتصادية الكبرى، وتنامي العولمة بما توفّره من فرص وتفرضه من تحدّيات، والتطوّرات المتسارعة في مجالات التقنية والاتصالات والمعلومات».

كذلك انطلقت المبادرة السودانية من «أن المقترحات التي تقدّمت لتفعيل العمل العربي المشترك ينبغي أن يلازمها أمران آخران، هما: تجديد المجتمع العربي اعتمادا على استراتيجيات خطط وإجراءات داخل كل دولة، والاهتمام بالوجود العربي في الخارج».

وأضافت تلك المبادرة أن تجديد المجتمع العربي يتطلّب ـ إضافة إلى الخطط الاقتصادية والاجتماعية ـ تعزيز الشورى، من ناحية، وتشجيع قيام منظمات المجتمع المدني ورعايتها، من ناحية أخرى. وفيما يخصّ موضوع تعزيز الشورى أشارت المبادرة السودانية إلى أن «الدول العربية أبدت التزاما متزايدا بالهيئات البرلمانية والشورية... وينبغي لها استكمال ما بدأت، لأن أمر الشورى أمر ديني، كما أنه من مقتضيات الحياة العصرية، وتحقيق الرقابة الشعبية على الأداء التنفيذي، إضافة إلى النهوض بمهام التشريع. والشورى كذلك مما صار يعتبر من مقومات الحكم الراشد، وتحقيق قدر متزايد من المشاركة في الشأن العام والشفافية».

وأكّدت المبادرة القطرية التوجّه ذاته، حيث أشارت إلى ارتباط البرامج الفرعية بالموضوع الرئيسي لاستراتيجية التطوير ـ ذات الموضوع الواحد ـ الرامي إلى تحقيق السوق العربية المشتركة. وفي هذا السياق حدّدت برنامج «الهوية الثقافية وحرية التعبير»، لأن حرية التعبير هي «الشرط الأساسي لازدهار المواطنين الشخصي، ومشاركتهم في البيئة الديموقراطية وتطويرها. ولتعزيز التنوّع، وإقامة مجتمع المعرفة، وتحقيق التقدّم العلمي، وحرية التعبير وحرية الصحافة هما ركنان أساسيان لكل مجتمع ديموقراطي، لذلك، يجب أن تحظى بنصيب في الاستراتيجية المنشودة، ولا سيما في ظلّ التغييرات التي تشهدها البيئة العالمية».

وأكثر من ذلك تذهب المبادرة القطرية إلى أنه «على الرغم من اتّساع هامش الحرية الإعلامية الذي أصبحت تعيشه معظم المجتمعات العربية، فإن هذه الحرية لم تؤثّر بعد على القرار السياسي، فما زالت توجد صعوبات هيكلية تحول دون خلق علاقة جدلية بين حرية التعبير التي يتمتّع بها المواطن العربي وبين التنمية الديموقراطية»!

ويرتبط ما تقدّم بما سبقت الإشارة إليه من بنود المبادرة اليمنية بشأن «عدم الاعتراف بالوصول إلى السلطة بالقوة أو بالطرق غير الشرعية في أي دولة عربية، ووقف عضوية أي دولة عضو تتعرّض لذلك، لحين استعادة الشرعية»... على الرغم من أن هذا المبدأ يتناقض بالضرورة مع مبدأ عدم التدخّل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، من ناحية، وحقّ كل دولة في اختيار نظام حكمها، من ناحية أخرى؛ لأن «الدولة» شعب... قبل الحكومة وفوق الحكومة.

٣ ـ القطاع الخاص العربي

سبقت الإشارة إلى أن التصوّر الذي تضمّنته المبادرة المصرية ـ بشأن استراتيجية التطوير التي تهدف أساسا إلى تحقيق التكامل الاقتصادي العربي كمدخل للتطوير الشامل ـ يطالب بدخول «القطاع الخاص العربي، بالثقل الذي يتناسب وتنامي دوره في الاقتصادات العربية، في مجال التكامل الاقتصادي العربي، وذلك بغرض تحرير قرار التكامل من سيادة الدولة».

و قد تضمنت المبادرة السعودية عرضا شاملا لهذا التوجه، حيث أشارت إلى أن «من الضروري إعطاء أهمية خاصة في المرحلة المقبلة لرأي وتوصيات القطاع الخاص في كل ما يسهل مسيرة التكامل الاقتصادي، ولاستيضاح العقبات التي تعترض جهوده في هذا المجال ومعالجتها. وجميع ذلك ينطلق من الدور الأساسي المطلوب من القطاع الخاص في إنجاح العمل العربي المشترك. ومن الواضح، بناءً على الخبرة السابقة، أن من المتطلّبات الأساسية للقطاع الخاص في هذا المجال كفاية الأنظمة والقوانين التجارية والاستثمارية والاقتصادية في جميع الدول العربية ؛ من حيث تسهيل الاستثمار، وعملية تسجيل الشركات، والموافقة على المشاريع، وحلّ النزاعات، وتوفير كافة الضمانات الضرورية والمُعترف بها دوليا لرأس المال، والقضاء على أساليب البيروقراطية المعرقلة لمختلف أوجه النشاط الاقتصادي، إضافة إلى توفّر المعلومات والبيانات الاقتصادية الضرورية لاتّخاذ القرارات الاستثمارية وتطبيق معايير الشفافية والإفصاح في هذا المجال.

ومن أجل تعزيز دور مؤسسات التمويل العربية، في تسريع التنمية الاقتصادية ودعم مسيرة العمل الاقتصادي المشترك، فإنه لا بدّ من توافّر عدّة مقوّمات لها، هي أولا توافر القدرة التمويلية اللازمة لديها، وسلامة الأهداف وكفاءة أجهزتها الفنّية والإدارية، وضرورة وضع قنوات ومجالات أكثر للتعاون والتنسيق بين بعضها البعض، وأخيرا المزيد من التعاون مع القطاع الخاص.

وانطلاقا من أهمية تنمية دور القطاع الخاص العربي في جهود العمل الاقتصادي المشترك في المرحلة المقبلة، فإنه يمكن أيضا النظر في أن تقوم الصناديق التنموية بالمساهمة مع الحكومات العربية بإنشاء بنك استثمار عربي مشابه لبنك الاستثمار الأوروبي، يعمل على تمويل مشاريع القطاع الخاص في جميع الدول العربية، بخاصة المشاريع التي تقع ضمن أهداف مراحل التكامل الاقتصادي المحدّدة في استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك الجديدة».

وفضلا عن ذلك أشارت المبادرة اليمنية، أيضا، إلى «دعم وتشجيع القطاع الخاص في «اتحاد الدول العربية» لإرساء علاقات شراكة حقيقية بين دول الاتحاد، وبما يُسهم بشكل فاعل في تحقيق التكامل الاقتصادي». وهي إشارة وثيقة الصلة بالتصوّرات الواردة في المبادرة المصرية والمبادرة السعودية.

وهذه التصوّرات في غاية الأهمية بالفعل في ضوء التحوّل إلى النظام الرأسمالي في المنطقة العربية، وتوحي بالعودة إلى الفكرة المحورية للتوحيد في التجربة الأوروبية القديمة، التي تذهب إلى أن توحيد السوق يؤدّي إلى توحيد الأمة، وأن الطبقة البورجوازية هي الكفيلة بتحقيق الوحدة القومية. ومن هذا المنطلق تمكن الإشارة إلى ما ذهب إليه «بسمارك» حين قال: «إنني لم أوحّد ألمانيا... بل وحّدتها السكك الحديدية».. فمن يحقّق الوحدة العربية؟

٤ـ مبدأ التعويض ومنهج القاطرة

قامت الجامعة على أساس مبدأ «سيروا سير أضعفكم»! وكانت النتيجة هي ما نشاهده الآن، مما تعبر عنه الانتقادات الجمة التي تتعرّض لها الجامعة. ومن هذا المنطلق انطوت بعض المبادرات والمقترحات

على توجّهات عدة تحقّق مبدأ التدرج، ومرونة البنية الهيكلية، فضلا عن إعمال مبدأ التعويض والتأهيل، إلى جانب اعتماد منهج القاطرة التي تقود عملية التوحيد، ومنهج السير بسرعتين أو بسرعات مختلفة في إنجاز عمليات التكامل.

وفي إطار هذه التوجّهات أشارت المبادرة المصرية إلى إمكان «اقتراح مشروعات للتكامل الاقتصادي العربي، لا يجب بالضرورة أن تكون شاملة للدول الأعضاء كافة، أو لجميع القطاعات الاقتصادية، وإنما يكون شرطها الوحيد هو قدرتها على تحقيق عوائد إيجابية للأطراف المشاركة فيها، ولو بدرجات متفاوتة، أو في مجالات مختلفة. ومن المأمول أن تؤدّي هذه المشروعات الجزئية الاختيارية، حال نجاحها، إلى إقدام مزيد من الدول على المشاركة فيها وفقا لنموذج الاتحاد الأوروبي».

وقد انطوت المبادرة السعودية على توجّهات مماثلة، ونظرة أكثر شمولاً، سواء من الناحية السياسية العامة، أو من الناحية الاقتصادية.

فمن الناحية السياسية العامة، انطلقت المبادرة السعودية من أنه «لما كانت الرغبة الأكيدة، والعزم الثابت هما التوجه نحو الإصلاح، فإنه في حال لم يتحقق ذلك الإجماع المأمول فإن حكومة المملكة العربية السعودية تدعو الدول التي توافق على هذه المبادرة للاجتماع بغية التنسيق والعمل سويا وفق الأسس التي تطرحها هذه المبادرة للقيام بدورها الريادي في دعم العمل العربي المشترك، من منطلق ما تقضي به المادة التاسعة من ميثاق جامعة الدول العربية، والتي تجيز لتلك الدول العربية الراغبة في أن تنشئ فيما بينها تعاونا أكبر وروابطا أقوى مما هو منصوص عليه في الميثاق أن تبرم فيما بينها أي اتفاقيات ترغب فيها تحقيقا لهذا الغرض».

ومن الناحية الاقتصادية، أشارت المبادرة السعودية في عرض تصورها لاستراتيجية التكامل الاقتصادي العربي إلى أن «من الأهمية في هذا المقام الحرص على إعطاء فترة انتقالية مناسبة للدول العربية

للمشاركة وعدم اشتراط مبدأ الجماعية، فالأهمّ في هذا الأمر هو ضمان تناسق وتوحّد الأهداف والسياسات، مما سوف يساعد على تنفيذ الخطوات العملية الجدّية نحو تحقيق هدف التعاون الاقتصادي العربي الشامل وبلورة هيكليته. والدول العربية الأخرى غير الراغبة في الانضمام الآن تستطيع الانضمام إلى الركب لاحقا بعد أن تتولّد لديها القناعات بجدوى هذا التكتّل الاقتصادي. فالاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، بدأ خطواته عام ١٩٥٦ م بست دول فقط».

أما المبادرة اليمنية فقد أضافت إلى ذلك مبدأ التعويض للدول التي قد تتضرّر، في المراحل الأولى، من برامج ومشروعات التكامل الاقتصادي من ناحية، ومبدأ التأهيل لمساعدة الدول ذات الأوضاع الخاصة، حتى تتمكّن من اللحاق بقطار التكامل من ناحية أخرى. ومن هذا المنطلق اقترحت المبادرة اليمنية إنشاء «صندوق الدعم والتطوير المشترك»، الذي «يهدف إلى تأهيل الدول الأعضاء بما يحقّق التقارب في مستوى التقدّم الاقتصادي والتقني».

٥ـ الديبلوماسية الجماعية

أشارت أغلبية المبادرات والمقترحات إلى أهمية توحيد الجهود الديبلوماسية الرسمية وغير الرسمية في المحافل الدولية. وهكذا دعت مبادرات كل من مصر والسودان وسوريا واليمن والسعودية إلى اعتماد منهج الديبلوماسية الجماعية، وتوحيد الجهود العربية على الساحة الدولية، بحيث تتحرّك بصيغة الفريق الواحد، وفي الموقف المشترك، ومن ثم اعتماد الآليات المناسبة للتعامل مع الأطراف الإقليمية والدولية، والمنظمات الحكومية وغير الحكومية وفقا للسياسات المقرّرة، بما يكفل تعزيز المصالح العربية وتعظيم منافعها، ودرء المخاطر التي تتهدّدها.

وقد أشارت المبادرة المصرية إلى أنه «ليست مصادفة أن الاتحاد الأوروبي، وغيره، يتعامل مع الدول العربية بوصفه طرفا واحدا، بينما يتعامل مع هذه الدول نفسها كأطراف منفردة، الأمر الذي

يحرمها فرصة تعظيم مكاسبها في هذه التعاملات، لو أنها تحرّكت بدورها في إطار جماعي». ولذلك، تؤكّد المبادرة المصرية أنه «قد أصبح من الضروري إيجاد نظام يوجب اتباع أسلوب الدبلوماسية الجماعية في تنفيذ قرارات الجامعة على الساحة الدولية. وسوف يحقّق هذا الأسلوب مزايا عديدة، في مقدّمتها ميزتان ظاهرتان:

الأولى - أنه سيضمن الالتزام بتنفيذ القرارات، حيث إن اللجنة المكلّفة بالتحرّك الدبلوماسي العربي الجماعي سوف تتحدّث باسم جميع الدول الأعضاء.

والثانية - أن التحرّك الجماعي سوف يعطي الجانب العربي ميزة مضافة دون شكّ نظرا لأنه سوف يكون مستندا إلى قاعدة جماعية».

وفي هذا السياق تشير المبادرة المصرية أيضا إلى الجانب الإجرائي المتعلّق بتشكيل لجان الدبلوماسية الجماعية، حيث «من الممكن أن تتشكّل لجان الدبلوماسية الجماعية على نحو متغيّر، بحيث يتمّ التركيز في عضويتها دائما على الدول صاحبة المصلحة الأكبر في كل حال، حتى لا تحتكرها دول بعينها».

كذلك سبقت الإشارة إلى ما تضمّنته المبادرة السودانية بشأن الدور الذي يمكن أن تؤدّيه مؤسسات المجتمع المدني العربي في الدبلوماسية الشعبية المعززة للدبلوماسية الرسمية.

٦ - إنشاء برلمان عربي

اتفقت كل من المبادرة المصرية والمبادرة اليمنية على أهمية إنشاء برلمان عربي، يتولى الوظائف ذاتها التي يتولاها أى برلمان وطني ؛ بخاصة في مجالى الرقابة والتشريع.

وقد انطلقت المبادرة المصرية في تبرير الفكرة من الإشارة إلى اتفاق «الجميع على أهمية البحث، على المستويات الوطنية، عن الصيغ والصور والأشكال التي تقود إلى توسيع دائرة المشاركة الشعبية، دعما للاستقرار السياسي، وإعلاء لمفهوم دولة القانون، وتعزيزا لاحترام الحقوق الأساسية للإنسان والقيم الديموقراطية».

و من ثم تخلص المبادرة المصرية إلى «أن هذا التيار الصاعد لابد له بالضرورة أن ينعكس على العمل العربي المشترك، وأداته الرئيسية جامعة الدول العربية، استهداءً بتجارب لمنظمات وهيئات إقليمية ودولية سبقت في هذا المضمار، وهو ما يجعلنا نشعر بأن إنشاء برلمان عربي قد أصبح ضرورة لوضع العمل العربي المشترك وجامعة الدول العربية على المسار الصحيح».

وتؤكد المبادرة المصرية «أن المرحلة التي نقف على أعتابها تتطلب تضافر جميع الجهود من أجل دفع العمل العربي المشترك وتفعيل آلياته، وهو أمر يجب ألا يقتصر على السلطات التنفيذية العربية دون سواها. ولكن يتعين أن تسهم سلطات الدولة جميعا، وبصفة خاصة السلطة التشريعية، في تعزيز العمل العربي المشترك لما لهذه السلطة من دور فاعل ومؤثر».

أما بالنسبة إلى كيفية تشكيل البرلمان العربي فقد طرحت المبادرة المصرية عدة صيغ يمكن الاتفاق على إحداها: «إما من خلال المجالس النيابية العربية القائمة، أو عن طريق الانتخاب المباشر في الدول العربية الأعضاء، أو بأسلوب يجمع بين الطريقتين». ومن الجدير بالذكر أن المبادرة اليمنية قد أطلقت مصطلح «مجلس الأمة» على البرلمان العربي المقترح، وهو مصطلح بالغ الدقة في وصف الحال العربية حيث توجد «أمة واحدة». كذلك اقترحت المبادرة اليمنية أن يتكون «مجلس الأمة» من مجلسين: أولهما ـ مجلس النواب، وثانيهما ـ مجلس الشورى. ومن ثم تذهب المبادرة اليمنية إلى أن هذا البرلمان العربي المنشود ينبغي أن «يتدرج في تشكيله من البرلمانات القائمة وأي أجهزة تمثيلية موجودة في الدول، وصولا إلى التشكيل بواسطة الانتخابات وفقا لمعايير ومحددات يتم الاتفاق عليها، على أن يحدد النظام الداخلي لكل مجلس تمثيل الدول واختصاصاته ومقره ومدته وأسلوب عمله».

و من ناحية أخرى اتفقت المبادرتان المصرية واليمنية، فيما يخص تحديد وظيفة البرلمان العربي واختصاصاته ؛ حيث تذهب المبادرة اليمنية، التي تدعو إلى تشكيل «اتحاد الدول العربية»، إلى أن «مجلس

الأمة...يعد الهيئة التشريعية للاتحاد، تجسيدا لمبدأ حق الشعوب العربية في الإشراف والرقابة على أجهزة الاتحاد». أما المبادرة المصرية فقد جاءت أكثر تحديدا وتفصيلا؛ حيث أشارت إلى «أن الوظيفة الأساسية للبرلمان العربي ينبغي أن تكون نوعا من الرقابة السياسية على عمل أجهزة الجامعة، والمساهمة في رسم السياسات العامة للجامعة، في جميع مناحي عملها وأوجه نشاطها، مع الآليات والوسائل والأساليب التي يمكن أن تحقق مثل هذه الرقابة السياسية. وفضلا عن الرقابة السياسية، فإن الرقابة التشريعية ستكون في صلب اختصاصات البرلمان المنشود. كما أن الرقابة المالية على ميزانية الجامعة، ومشروعاتها المشتركة، وما عساه أن يتوافر لها مستقبلا من موارد ومصادر مالية مستقلة عن مساهمات الدول الأعضاء، ستكون أمرا بالغ الأهمية يؤدى إلى إطلاق العمل العربي المشترك إلى آفاق التحديات التي تواجه العالم العربي في المجالات كافة».

سادسا ـ تقييم المبادرات والمقترحات

تضم المبادرات والمقترحات المقدمة من أجل تطوير جامعة الدول العربية وتفعيل دورها مجموعة من الأفكار الجديرة بالبحث والاهتمام، غير أن تقييم هذه المبادرات والمقترحات إنما يجب أن يجرى في ضوء الخبرة التاريخية لمحاولات تطوير الجامعة ـ من ناحية، وما تمليه حقائق وواقع العلاقات العربية ـ العربية، وما يمكن أن يتحمله، أو يسمح به، النظام العربي في حاله الراهن ـ من ناحية أخرى. ومن هذه الزاوية تمكن الإشارة بصفة خاصة إلى المجموعة الآتية من الأفكار والمقترحات، من زاوية الجوانب الإيجابية والجوانب السلبية.

١ ـ الجوانب الإيجابية

تنطوي المبادرات والمقترحات على مجموعة من الجوانب الإيجابية:

أولها ـ أنه لاشك في أهمية تسليم الدول العربية بضرورة وجود إرادة سياسية جماعية صادقة تحرص على تنفيذ التزامات العمل العربي المشترك من ناحية، كما تحرص على تنفيذ كل التزامات العمل الوطني

من ناحية أخرى. كذلك لا جدال في أهمية تهيئة المناخ الضروري لإصلاح العلاقات العربية ـ العربية، وزرع الثقة محل الشك والارتياب، فضلا عن محورية إعمال «مبدأ المصارحة قبل المصالحة، الذي يكتسب مصداقية مؤكّدة في سياق محاولات إصلاح النظام العربي وتفعيل الجامعة معا... لكن ليس في ذلك أي جديد، فالعبرة بما بعد... العبرة بالتنفيذ!

أما بالنسبة إلى إجماع المبادرات والمقترحات كافّة على أن التطوير سينطلق من مبدأ استقلال كل دولة عربية وسيادتها، بل والحفاظ على خصوصياتها القطرية، فلا جدال في أن هذا التوجه يتفق مع ما يمكن أن يتحمله النظام العربي الراهن. وقد سبقت الإشارة إلى أن هذا التوجّه يمثّل أمرا منطقيا بالنسبة إلى الدول التي ترى الحفاظ على الجامعة والأسس القانونية والسياسية التي قامت عليها، منذ عام ١٩٤٥، مع محاولة تفعيل دورها، إلاّ أن الأمر ليس كذلك في حال الدول التي طالبت بتأسيس شكل أرقى من التنظيم العربي، بخاصة ليبيا واليمن، وقد طالب كلاهما بتشكيل «اتحاد» يحلّ محل الجامعة، بالنظر إلى التناقض المنطقي القائم في صلب هذا التصور، بخاصة حين يذهب إلى تحصين نظم الحكم ضد أي محاولات لتغييرها، حيث تقرر «عدم الاعتراف بالوصول إلى السلطة بالقوة، أو بالطرق غير الشرعية في أي دولة عربية، ووقف عضوية أي دولة عضو تتعرّض لذلك، لحين استعادة الشرعية». ليس معنى ذلك، على الإطلاق تبرير الوصول إلى السلطة بالقوة، ولكن تأكيد التناقض بين مبدأين: مبدأ عدم التدخّل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، ومبدأ عدم الاعتراف بالوصول إلى السلطة بالقوة، على النحو الذي تقدم توضيحه.

و ثانيها ـ أن النظام العربي الراهن ليس مؤهلا لمتطلبات صياغة ميثاق جديد تماما، ومن باب أولى لا يتحمل الاستغناء عن الجامعة، وإنشاء منظمة بديلة، للاعتبارات التفصيلية التي قدمتها الدراسة. وقد جاءت التطورات والأحداث مصداقا لتوجهات الباحث بهذا الشأن ؛ فمن الشائع إطلاق مصطلح «بيت العرب» عند الحديث عن جامعة الدول العربية، وهو تعبير بالغ الدقة. ولذلك، فإن حال «البيت» ـ حال النظام العربي ـ تطرح العديد من التساؤلات:

ـ هل تمكن إعادة تنظيم العلاقات بين «أهل البيت» بشكل جذري، بصورة تنقلهم من حال جامعة الدول العربية ـ التي لاتتحملها الدول الأعضاء ـ إلى حال الاتحاد، الذي لن يتحمل هذه الدول الأعضاء ذاتها، مهما كان شكل هذا الاتحاد؟!

ـ هل يمكن وضع ميثاق جديد ينظم العلاقات بين «أهل البيت» بينما هم لايتحدثون بعضهم مع بعض.. وحالهم على ما هي عليه؟!

ـ من يضمن لنا أن «الميثاق الجديد» لن يتضمن نصاً يذهب إلى «أن السلام خيار استراتيجي»؟!

ـ من يضمن لنا أن «الميثاق الجديد» لن يتضمن نصاً يذهب إلى «أن القواعد العسكرية، واتفاقيات التحالف مع الدول الكبرى، هي أمر يخص» السيادة القطرية؟!

ـ من يضمن لنا أن «الميثاق الجديد» لن يتضمن نصاً يذهب إلى «أن المقاومة المسلحة للاحتلال شكل من أشكال الإرهاب»؟!

ـ من يضمن لنا أن «الميثاق الجديد» لن يتضمن نصاً يضفي الشرعية على الاحتلال الأمريكي للعراق، بعد قبول ممثليه في الجامعة؟!

ـ من يضمن لنا أن «الميثاق الجديد» لن ينتهز الفرصة لكى يعتمد مبدأ قدسية الحدود القطرية القائمة ـ على غرار ما جرى التوافق عليه عند إقرار ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية، نظرا لخطورة فتح ملف نزاعات الحدود المترتبة على المواريث الاستعمارية ـ لا التوقف فقط عند حدود مبدأ «احترام استقلال الدول العربية وسيادتها»؟!

ـ من يضمن لنا أن «الميثاق الجديد» لن يتضمن نصاً يعتبر «أن الوحدة العربية موضة قديمة»؟! ولاشك أن «ذخيرة الدعاوى والأسانيد» عامرة ومتوافرة: من مقتضيات الواقعية... إلى نبذ الشعارات؟!

ـ من يضمن لنا أن «الميثاق الجديد» لن يجعلنا نترحم على «الميثاق القديم»؟!

و في ظل هذه التساؤلات، بكل ما تنطوي عليه، يمكن تأييد اقتراح المحافظة على نص الميثاق الحالي من حيث الجوهر، مع إضافة ملاحق إلى الميثاق، في ضوء ما تضمنته المبادرات والمقترحات، بخاصة في ثلاثة مجالات

رئيسية: أولها ـ العمل الاقتصادي العربي المشترك ؛ وثانيها ـ نظام القرارات في الجامعة؛ سواء نظام اتخاذ القرارات، ونظام تنفيذ القرارات ؛ وثالثها ـ نظام الأمين العام والأمانة العامة.

و لاشك في أن لهذا الملحق الأخير أهمية خاصة، بالنظر إلى ما تقدم تفصيلا في صلب هذه الدراسة بشأن خلو الوثائق المعتمدة في الجامعة من أي وثيقة تحدد بشكل تفصيلي شامل ومتكامل نظام تعيين الأمين العام وصلاحياته واختصاصاته وحدود وظيفته، وكذلك نظام الأمانة العامة. وكما سبقت الإشارة، عندما تغير المنهج في النظر إلى موضوع تعديل ميثاق الجامعة من «منهج تعديل الميثاق» إلى «منهج إضافة ملاحق» إلى الميثاق القائم، وذلك منذ عام ١٩٨٩، جرى إعداد «ملحق خاص بنظام الأمين العام للجامعة»، ضمن الملاحق العديدة التي قامت بإعدادها الأمانة العامة. ولكن جرى إرجاء النظر في الموضوع برمته. ولذلك، لا بد من إقرار هذا الملحق، بعد إعادة النظر فيه، بخاصة فيما يتصل بتحديد اختصاصات وصلاحيات الأمين العام، بما يتوافق مع المناخ المواكب لدعوات تطوير الجامعة، مثلما جرى إقرار الملحق الخاص بالانعقاد الدوري للقمة. وبالطبع يمكن السعي إلى إقرار عدد آخر من الملاحق ذات الصلة، كلما كان ذلك ممكنا.

وثالثها ـ أن المقترحات المقدمة بشأن نظام القرارات وآلية اتخاذ القرارات، الواردة في عدد من المبادرات والمقترحات، تعد جديرة بالدراسة والتبني. غير أن الأكثر أهمية في هذا المجال يتمثل فيما تضمنته بعض المبادرات والمقترحات بشأن تنفيذ القرارات بخاصة المبادرة السعودية التي قدمت تصورا متكاملا لمعالجة ظاهرة عدم تنفيذ القرارات الشائعة في محيط الجامعة، والتي تمثل عقدة العقد في مسيرة العمل العربي المشترك... لا قاعدة الإجماع، خلافا للفهم السائد. ومن هنا تتضح الأهمية القصوى التي يجسدها المقترح السعودي بهذا الخصوص، بعنوان: «آلية التقيد والامتثال».

و رابعها ـ أن فكرة تأسيس منتدى الأمن القومي العربي، الوارد في المبادرة المصرية، تعد مقترحا مناسبا للوضع العربي العام في الظروف الراهنة، دون أن يعني ذلك أنها فكرة بديلة لاقتراح تشكيل «مجلس أمن

عربي»، لاختلاف السياق تماما...، بل يمكن التأكيد أن النظام العربي الراهن في حاجة ماسة إلى «مجلس أمن عربي»، لكن متطلبات إنشاء مثل هذا المجلس ليست متوافرة. أما فكرة» المنتدى «فهي فكرة قابلة للتنفيذ لأنها قد لاتشكل تهديدا للنظم الحاكمة، لكنها يمكن أن تنطوي على «أداة ضغط مدنية» على هذه النظم، بخاصة حيث تأكد أن الأمن القومي يخرج عن النطاق العسكري البحت إلى المجال المجتمعي العام. فمن المفهوم أن الحكومات العربية لن تستشعر خطرا من منتدى يشارك فيه ممثلو الدول من مسؤولين دفاعيين وأمنيين، وخبراء استراتيجية، فضلا عن المتخصّصين من الجامعات ومراكز البحوث، يعقد لقاءات وحوارات، وليس اجتماعات ـ حسب المبادرة المصرية ـ يتمّ خلالها بلورة اتجاهات عامة بشأن القضايا التي تحدّدها أمانة المنتدى، التابعة للجامعة، بخصوص مفاهيم الأمن، ومصادر التهديد، والصراعات الإقليمية، والجوانب غير العسكرية للأمن. بل إن المبادرة المصرية قد أشارت بدقة إلى أن هذا المنتدى يمكن أن يساهم، في مرحلة تالية، في «بناء نظام أمني عربي جديد، وعلى أسس واقعية، تحقّق المصالح العربية، وتدعم أمن كل دولة، في إطار عربي عام».

و خامسها ـ إن الجوانب الإجرائية الواردة في مبادرات السودان والسعودية ومصر واليمن، حول التكامل الاقتصادي العربي، في غاية الأهمية، فهي مقبولة فكريا وممكنة عمليا. كما تكتسب الأهمية ذاتها فكرة تأسيس بنك للاستثمار العربي، مشابه لبنك الاستثمار الأوروبي، يعمل على تمويل مشروعات القطاع الخاص في جميع الدول العربية، بخاصة المشروعات التي تقع ضمن أهداف مراحل التكامل الاقتصادي المحدّدة في استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك ـ حسب المبادرة السعودية ـ من ناحية، وفكرة تأسيس بنك التنمية الاتحادي، الذي يهدف إلى تمويل المشروعات التكاملية والاستثمارية المشتركة، لغرض تحقيق السوق العربية المشترك، والتكامل الاقتصادي العربي بشكل عام ـ حسب المبادرة اليمنية.

و في الوقت نفسه تعتبر المقترحات الخاصة بدعم المنظمات العربية المتخصّصة جيّدة، وإن كانت تعطي إحساسا بأن ما هو قائم غير علمي وغير جادّ وغير موضوعي، وهو حكم غير صحيح.

كذلك لاشك في جدارة التوجهات الواردة في المبادرات والمقترحات المقدمة من السودان والسعودية ومصر واليمن، بشأن إجراء مسح شامل لما تمّ من جهود التكامل الاقتصادي العربي، ومدى تكاملها أو تضاربها، فيما بينها، أو في علاقاتها مع الأطر والترتيبات الأخرى الإقليمية والدولية، من ناحية، والنظر المدقّق في الاستراتيجيات العربية العامة والمتخصّصة التي صدرت عن الجامعة، وعن وكالاتها ومنظماتها المتخصّصة، وإعادة النظر في بنية وبرامج المنظمات العربية المتخصّصة، من ناحية ثانية، ومن ثم وضع اتفاقية جديدة وشاملة للعمل الاقتصادي المشترك، تضع أهدافا مرحلية دقيقة تتبع التسلسل المنطقي لعملية التكامل الاقتصادي. على أن يبنى كل ذلك على قرار عربي استراتيجي حول مدى التكامل الاقتصادي المستهدف، من ناحية ثالثة، مع تفعيل كل المعاهدات والاتفاقيات والقرارات الصادرة عن المنظومة العربية في ضوء هذه المراجعات الشاملة، من ناحية رابعة.

و سادسها ـ أن بعض المبادرات والمقترحات ـ بخاصة المقدمة من السعودية ومصر واليمن ـ تضمنت مجموعة من التوجّهات المهمة للغاية، التي يمكن أن تحقّق مبدأ التدرج ومرونة البنية الهيكلية، في سياق عملية التكامل الاقتصادي العربي، إلى جانب إعمال مبدأ التعويض والتأهيل، فضلا عن اعتماد منهج القاطرة التي تقود عملية التوحيد. فمن الملاحظ أن هذا الجانب الإجرائي العملي، مع أهميته القصوى لعملية التكامل بخاصة في مراحلها الأولى، لم يحظ بأهمية تذكر سواء في المشروعات التكاملية العربية، وفي الدراسات الأكاديمية والفكرية العربية. ومن الجدير بالذكر أيضا، في هذا السياق، أن المبادرة اليمنية قد تضمنت اقتراحا بإنشاء «هيئة تسوية المنازعات التجارية بين الدول العربية»، لتعمل على تسوية المنازعات التجارية عن طريق التحكيم والتوفيق، وهي فكرة إجرائية مهمة وضرورية لتحصين مسيرة التكامل، بخاصة مع نجاح هيئة تسوية المنازعات التي تتبع «المنظمة العربية لضمان الاستثمار».

و سابعها ـ أنه لاشك في أهمية ما تضمّنته بعض المبادرات والمقترحات، بخاصة مبادرات مصر والسودان وقطر، بشأن تطوير جهاز الأمانة العامة للجامعة. ومن الأهمية بمكان الشروع فورا في تنفيذ التوجّهات الثلاثة الواردة

فيها، بغض النظر عن المسار الذي ستستقر عليه عملية التطوير: وأولها ـ تطوير جهاز الأمانة العامة، وثانيها ـ توفير الموارد المالية الكافية التي تمكن الأمانة العامة من التحرّك بفاعلية واستقلال، وثالثها ـ تهيئة الكفاءات والقدرات البشرية اللازمة، وتوفير كافة السبل والصلاحيات للأمين العام لإدخال أساليب الإدارة الحديثة. فضلا عن ضرورة إعادة النظر بصورة جذرية وحقيقية في اختصاصات وصلاحيات الأمين العام، بخاصة الاختصاصات والصلاحيات ذات الطابع السياسي، ولا يكفي في هذا السياق أن يكفل له ما تكفله الدول العربية للسكرتير العام للأمم المتحدة فقط، بل إن الأمين العام للجامعة ينبغي أن يكون في مرتبة أعلى، بحكم خصوصية النظام العربي.

و ثامنها ـ أن أغلبية المبادرات والمقترحات أكدت أهمية دور المجتمع المدني العربي، ومن ثم تكفي إعادة ترديد الفقرة الجامعة الواردة في المبادرة المصرية بهذا الشأن، التي ذهبت إلى «أنه قد آن لجامعة الدول العربية أن تفسح مجالا أوسع ونطاقا أرحب لمؤسسات المجتمع المدني العربي وهيئاته، على النحو الذي يصبح فيه صوت المجتمع المدني العربي مسموعا بوضوح وقوة داخل أجهزة جامعة الدول العربية، وبحيث يصبح هذا الصوت رافدا من روافد الرأي والرؤية التي تقود العمل العربي المشترك، ويُسهم في تصويب مساراته، والتذكير بنبض الشارع العربي وهواجسه وتطلّعاته وأمانيه... ومن هنا، فإن تعديل ميثاق الجامعة يجب أن يتضمّن أفكارا خلاّقة حول علاقات صحية ومتواصلة بين جامعة الدول العربية ومؤسسات المجتمع المدني العربي»... ولا مزيد!!

٢ ـ الجوانب السلبية

أما من ناحية الجوانب السلبية، فيمكن القول إن جلّ المبادرات والمقترحات المطروحة يهتمّ بالفرع، لا بأصل المشكلة، يهتمّ بالنتائج التي هي تحصيل حاصل، ويتغافل عن جوهر المشكلة وأسبابها الحقيقية، التي تكمن في النظم العربية المنغلقة على نفسها، والمفتقرة إلى أي مشروع قومي وحضاري، تدافع وتقاتل من أجله. إن «محنة الأمة» تبدأ من تضاؤل فعالية النظم السياسية، إلى جانب غياب الديموقراطية، فضلا عن سيطرة التخلّف السياسي وشيوع الفساد. لذلك، فإن إلقاء اللوم على الجامعة، وتحميلها مسؤولية تردّي الوضع

العربي، هما أشبه بعملية هروب من أصل وجوهر الأزمة القائمة، وتعبير عن ميل ونزوع نحو إيجاد مشجب ما، لتعليق الأخطاء عليه، ودليل، في الوقت نفسه، على انعدام الرغبة والإرادة الجدّية في مواجهة المشكلة والتصدّي لها.

ويخشى أن تكون فلسفة تلك المبادرات والمقترحات هي أهمية التحرّك في حدّ ذاته بدلا من الإصرار على أن يكون التصحيح هو الهدف. ولقد سادت أو كثرت في الفترة الأخيرة عبارة إن اجتماع القادة العرب في حدّ ذاته إنجاز، أو أن الحركة أفضل من السكون والبقاء على الوضع القائم، وهو ما يمكن أن يؤدّي إلى استبدال التحرّك بالهدف، والوقوع تحت وهم أنه بهذه المبادرات يتم إصلاح النظام العربي، ووضع الأساس لعمل عربي مشترك، في حين أنها قد لاتتمخض سوى عن تغيير المظهر الخارجي دون تغيير حقيقة الواقع.

و على سبيل المثال، فإن مجرّد انعقاد القمة العربية، في العام ٢٠٠٣، صار يُعدّ نصرا بحدّ ذاته، وقد تفاخرت قمة القاهرة بالتوصّل إلى اتفاق على دورية انعقاد القمة سنويا!!

كما يمكن التأكيد أن «معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي» ـ التي تمّ التوصّل إليها في سنة ١٩٥٠ ـ مثّلت، ولا تزال تمثل، ذروة الاتفاقيات والمعاهدات الموقّعة، من الناحية النظرية المجرّدة، ولكن إلى أين وصلت بعد أكثر من نصف قرن على إبرامها؟!

كذلك الأمر، حين نتأمل ما وصلت إليه جهود التكامل والتعاون الاقتصادي العربي بعد أكثر من نصف قرن على بدئها أيضا؟! ومآل الطموح الذي نصّت عليه، في حينه، الوقائع والاتفاقات التي طرحت كإطار للتكامل الاقتصادي العربي، بخاصة أن تلك الاتفاقيات سبقت الاتفاقية النواة للاتحاد الأوروبي بنحو سبع سنوات. وها هي دول الاتحاد الأوروبي تصل إلى ما يقرب الوحدة الاقتصادية الكاملة... فإلى أين يصل النظام العربي...؟!

إن إتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية في ١٩٥٧/٦/٣، وقرار مجلس الوحدة الاقتصادية رقم ١١ بتاريخ ١٩٦٤/٨/١٣ بإنشاء السوق العربية المشتركة، يغطيان أغلب ما جاء بالمبادرات المذكورة، بل إن ما لدى مجلس الوحدة الاقتصادية من المعلومات والدراسات والمشروعات كان يكفي، ولا يزال يكفي ويزيد على، ما يحقق الأهداف الواردة بتلك المبادرات، ولكن المطلوب هو الإرادة السياسية، والاقتناع بجدوى التكامل الاقتصادي العربي.

وهنا ينبغي - مجددا - تأكيد ما سبقت الإشارة إليه في صلب هذه الدراسة: إن العمل العربي المشترك والوحدة العربية، كليهما، أمر سياسي في المقام الأول، وهناك أولوية للالتزام السياسي في تحقيق أي منهما، نتيجة السمة القومية التي تتصف بها العلاقات العربية، وإن أي طريق آخر - اقتصادي أو اجتماعي - في غياب الالتزام السياسي قد يوجد بعض أشكال العمل العربي المشترك، أو التنسيق في مجال أو آخر، وقد يحقق بعض الفوائد المشتركة والمنافع المتبادلة، ولكنه يتم في إطار التجزئة القائم دون أن يضع الأساس لخطوة أكثر تقدما. وفضلا عن ذلك ينبغي التنبه إلى الفهم المغلوط، الشائع في المحيط العربي العام، الذي يتصور أنه كان من الممكن تحقيق نتائج تختلف جذريا إذا اعتمدت جامعة الدول العربية، أو مجموعات من الدول العربية، المنهج الوظيفي - الاقتصادي، لا المنهج السياسي، كأن العمل الاقتصادي العربي المشترك كان يمكن أن يتم «من وراء ظهر الحكومات العربية»، التي تمتلك الإرادة السياسية ذاتها، المسؤولة عن عمليات التكامل كافة، سواء سياسية أو غير سياسية من ناحية، وكأنه ليست هناك مجموعة مهمة وأساسية من الاتفاقيات والمشروعات والمنظمات، الجماعية العامة والجزئية، أُقرت، انطلاقا من هذا المنهج الوظيفي - الاقتصادي... دون تقدم يذكر من ناحية أخرى!

إن جامعة الدول العربية تبدو بمنزلة «سيارة فخمة... ولكن من دون محرّك». والمحرّك المفقود لا يتعلّق بطبيعة الجامعة، التي لا تملك سلطة فوق سلطة الدول الأعضاء، بل يتعلّق، أساسا، بالدول الأعضاء في الجامعة. فتلك الدول أخفقت، ليس فقط في ترجمة حلم الوحدة إلى أي صيغة من صيغ العمل المشترك؛ وبشكل خاص عبر وجود مؤسسات مستقرّة، وبنية اندماجية يمكن التأسيس والبناء عليها وتطويرها، بل أخفقت أيضا حتى في «ترتيب بيوتها» الداخلية، وفي خلق بيئة مجتمعية متكاملة داخل دولها، تكون سداها ولحمتها المؤسسات والقوانين التي تساوي بين المواطنين، وتوحّد بينهم، على مستوى الواجبات والحقوق. ومن ثم يستنتج، عن حقّ، كثير من المحلّلين أن «الدول المفتقرة إلى البنية المؤسسية في تنظيمها الاجتماعي الداخلي يستحيل عليها المشاركة في إقامة بنية مؤسسية فاعلة على مستوى أعلى» (المستوى

القومي في الحال العربية). لا بدّ من إدراك الفوارق ودرجة تطوّر المجتمعات والنظم السياسية العربية حين البحث في محاولة تطوير مؤسسات العمل العربي المشترك؛ حيث تختلف الدول العربية من حيث تطوّر النظام السياسي. إن جل الدول العربية تخلو من سلطات تشريعية حقيقية، وسلطات قضائية مستقلة، ومن أحزاب ورأي عام منظم وفاعل. وفي مثل هذا الإطار يصعب على هذه الدول الموافقة على بناء مؤسسات عربية تتخذ فيها قرارات بالأغلبية، أو التخلي عن المساواة المطلقة، والقبول بمبدأ التمثيل النسبي، أو التصويت الترجيحي، على نحو يعكس تفاوت الأوزان الفعلية للدول العربية.

يعتبر ما جاء بتلك المبادرات والمقترحات عن تشكيل برلمان عربي ـ بصفة خاصة ـ اقتراحا متقدّما بالنسبة إلى أوضاع الدول العربية، حيث تفتقر بعض الدول إلى مجالس تشريعية منتخبة، في حين لدى البعض مجالس نيابية من مجلسين، وأخرى من مجلس واحد. ويلاحظ أن أغلب ـ إن لم يكن كل ـ المجالس التشريعية العربية لا تمثّل الشعوب العربية تمثيلا حقيقيا، بل يمكن القول إنه ليست هناك سلطات تشريعية في الدول العربية، وإنما مجالس حكومية لها صفة تشريعية. وبالتالي فإن تشكيل برلمان عربي على النحو الذي جاء في تلك المبادرات غير واقعي ولا مفيد. فما الفائدة من تشكيل برلمان عربي، على غرار البرلمان الأوروبي، إذا كان سيتم تشكيله واختيار أعضائه من قبل الحكومات ذاتها، أو وفق الطريقه المعروفة في «انتخاب» النواب و«تعيينهم» في «المجالس التشريعية والمحلية»، تبعا لآليات انتخاب تملؤها العيوب والثغرات؟ ألا يعني هذا الاستمرار في الدوران داخل الحلقة المفرغة ذاتها... حلقة البيروقراطية والتزييف وانعدام الجدوى؟

وفي ضوء هذه الحقائق قد يكون مناسبا وضع خطط لتطوير النظم والمؤسسات، وتحديد فترة زمنية تتعهّد الدول العربية بإصلاح النظام الانتخابي والتشريعي خلالها، وفقا لمواصفات محددة، بحيث تحقّق أهدافا معينة في هذا المجال خلال هذه الفترة، ويتوقّف انضمامها إلى المؤسسات القومية على قدرتها على تحقيق مستويات تقدم معينة. ومن ثم، لا تنضمّ إلى البرلمان العربي الموحّد ـ عند تشكيله ـ إلاّ تلك الدول العربية التي تستوفي الشروط المطلوبة. وإلى حين تحقيق ذلك يكون الاعتماد الأكبر على مؤسسات المجتمع المدني التي تتوافر فيها شروط الاستقلالية والجدّية وفقا لشروط معينة.

كذلك لاشك أن مقترحات وصل الجامعة بالمجتمع المدني هي مقترحات جيّدة، لكن التساؤل هو عن وجود مؤسسات حقيقية للمجتمع المدني في بعض الدول العربية ؛ فهناك دول عربية بها مؤسسات مجتمع مدني متطوّرة، وأخرى بها مؤسسات مجتمع مدني صورية، وأخرى ليس بها مؤسسات من هذا النوع. كما يمتد التساؤل إلى حقيقة انطباق مصطلح مؤسسات المجتمع المدني على المؤسسات العربية، حيث أمكن للحكومات العربية «تأميم» هذه المؤسسات وإخضاعها للحكومة مما ينزع عنها صفة مؤسسات المجتمع المدني.

لقد خلصت المبادرة المصرية إلى ضرورة «إيجاد آلية جديدة في إطار جامعة الدول العربية تعمل على تحقيق القدر الكافي من التنسيق بين هيئات ومؤسسات العمل العربي المشترك»، كأن المطلوب هو المزيد من التنسيق وليس الإرادة السياسية. ومن المؤكد أن المطلوب هو [illegible]ة لمتابعة عمل هيئات ومؤسسات العمل العربي المشترك»، بحيث يتعرّض [illegible]عضاء الذين يخالفون قواعد العمل العربي المشترك للمحاسبة من مؤسسات الجامعة، بالإضافة إلى المحاسبة الشعبية عن طريق إعلان المخالفات التي تدلّ على الافتقار إلى الإرادة السياسية لدعم الجامعة وتفعيل دورها.

و في هذا السياق من الضروري أن تنزع السرية عن القرارات التي تتخذها أجهزة الجامعة، على مستوياتها كافة، بحيث تكون القاعدة المعتمدة هي النشر والإعلان، وتكون السرية هي الاستثناء. بل ينبغي أن تنص التنظيمات الجديدة للجامعة على أن من مهام الأمانة العامة إصدار التقارير الدورية وغير الدورية عن عمل الجامعة، ومدى التقدّم في تنفيذ قراراتها، وأن تكون تلك التقارير مُتاحة، ليس فقط لأجهزة حكومات الدول الأعضاء، إنما تكون متاحة أيضا لكل مؤسسات المجتمع المدني الوطنية والقومية، وأن تنشر على أوسع نطاق شعبي، حتى تتوافر أشكال متعددة ومتنوعة من الرقابة الشعبية وغير الرسمية على تنفيذ المقرّرات.

و في الإطار ذاته، تجدر الإشارة الى أن المبادرات المقدمة جميعها لم تتطرق إلى إضافة مقترحات تدعم اختصاصات الأمين العام للجامعة وصلاحياته ودوره، بخاصة في المسائل الآتية:

١- التسوية السلمية للمنازعات وحل الأزمات، فعلى الرغم من إشارة بعض المبادرات إلى مفهوم الدبلوماسية الوقائية، ومع ذلك لم تلحظ دورا للأمين العام في هذا السياق.

٢- متابعة تنفيذ القرارات التي تتخذ على مختلف مستويات الجامعة، بخاصة في حال الدول التي لا تلتزم بتنفيذ بعض القرارات.

٣ - تأكيد دور الأمين العام في الإشراف على - بل وقيادة - جميع مؤسسات العمل العربي المشترك، بحيث تتأسس بالفعل منظومة واحدة ومتكاملة لهذا العمل العربي المشترك تحت قيادة واحدة، على نحو ما يدعو إليه الأمين العام، كما توضح ذلك خطة التطوير التي اقترحها ؛ بعنوان: «خطة لتطوير منظومة العمل العربي المشترك».

٤ - تأكيد دور الأمين العام في مجال الدبلوماسية الجماعية العربية على الساحة الدولية، حيث يمكنه أن يبادر الى التحرك باسم الأمة العربية - في حال منحه هذه الصلاحية - دون أن يكون مقيدا بالاعتبارات الرسمية التي يمكن أن تقيد الحكومات، على الأقل في إطار سياسة توزيع الأدوار. ولا جدال في أن الأمين العام للجامعة يتمتع بميزة مهمة ووضعية فريدة، من هذا المنظور، بحكم خصوصية النظام العربي، لا يعرفها أي أمين عام آخر لأي منظمة دولية على وجه الإطلاق.

و لقد باشر عمرو موسى هذه الصلاحية، اجتهادا، بمقاطعته اجتماع وزراء خارجية اليوروميد (الشراكة الأوروبية - المتوسطية)، الذي عقد في نابولي يومي ٢-٣/١٢/٢٠٠٣، احتجاجا على مواقف رئيس الوزراء الإيطالي «برلوسكوني»، خلال رئاسته الاتحاد الأوربي، «المنحازة لإسرائيل»، بخاصة تصريحاته التي اعتبر فيها «أن الجدار العازل يهدف لحماية أمن إسرائيل».

أما بالنسبة إلى اقتراح إنشاء محكمة عدل عربية ؛ فتمكن الإشارة إلى أن وجود محكمة العدل الدولية لم يمنع النزاعات بين الدول. كذلك لا يمكن تصوّر ما إذا كان في استطاعة آلية الوقاية من النزاعات منع النزاع العراقي الكويتي، أو الخلاف بين مصر والدول العربية حول أسلوب تسوية الصراع العربي الإسرائيلي، أو الخلاف الذي كان بين مصر والسودان، أو الخلاف الحالي بين الجزائر والمغرب. لاشك أن محكمة العدل العربية وآلية الوقاية

من النزاعات يمكن أن تكونا مفيدتين في حال ما إذا كانت الأطراف المتنازعة تبحث عن حلّ، ولا تصرّ على الصدام. وفضلا عن ذلك، سبقت الإشارة إلى انعدام جدوى إنشاء محكمة عدل عربية، أصلاً وأساسا، لمجموعة من الاعتبارات القانونية والسياسية.

كذلك فإن ميثاق الجامعة، في مادّته السادسة، عالج حال خشية اعتداء دولة على دولة أخرى من أعضاء الجامعة، حتى في حال عجز الدولة عن الاتصال بمجلس الجامعة، كما أنه أباح لأي دولة عضو أن تطلب انعقاد المجلس لاتخاذ التدابير اللازمة في مثل هذه الحالات. أما في حال التزام أعضاء الجامعة بالميثاق فلن تكون هناك حاجة ـ أصلا ـ إلى آلية جديدة للوقاية من المنازعات.

و بالإضافة إلى ذلك فإن ما تقدم بشأن تشكيل «برلمان عربي»، يمكن قوله بخصوص إنشاء مجلس الأمن العربي. فهل بالإمكان الوصول إلى مثل هذا المجلس دون الاتفاق العام ـ أولا ـ على من هو العدو... ومن هو الصديق؟ فضلا عن تحقيق حد أدنى من الاتفاق على القضايا الأساسية للأمن الجماعي العربي؟... فحتى إسرائيل التي كان هناك اتفاق على أنها المصدر الأول للتهديد، لم تعد كذلك بالنسبة إلى دول عربية عدة. كذلك الأمر فيما يتعلق بالولايات المتحدة، بخاصة وقد شرعت في تنفيذ خطتها المعلنة بشأن صياغة الخريطة السياسية الجديدة للمنطقة العربية، بينما ليس ثمة إجماع أبدا على أنها تشكل مصدر تهديد للأمن العربي، بل ثمة دول عربية عديدة ترى في الولايات المتحدة حليفا استراتيجيا ضد مصادر تهديد أخرى ـ عربية ـ تراها أكثر خطرا عليها. فهل يمكن تجاهل كل هذه الوقائع، والحديث عن إنشاء مجلس أمن عربي، دون الاتفاق من قبل على الأساسيات؟

و في الواقع، ليس هناك أي نظام إقليمي، بخلاف النظام العربي، بدأ خطواته منذ بداية تأسيسه على أساس الحد الأقصى من الالتزامات في مجال الأمن القومي، وسواه، دون توافر أي مقومات، وقدر من الاستعداد، للوفاء بتلك الالتزامات.

و على سبيل المثال، فإن الاتحاد الأوربي بدأ كمنظمة اقتصادية في الأساس، ثم أخذت شروط وعوامل إنجاح هذه التجربة وتطويرها تتضافر، حتى وصلت إلى مرحلتها الراهنة، ويجمع المحللون على أن الديموقراطية كانت هي الشرط الحاسم والأول في نجاحها.

و على ذلك فإن النظم العربية مدعوة، وقبل التفكير في إصلاح الجامعة، إلى الشروع في إصلاح حالها، وفك تشبثها الأبدي بالسلطة واحتكارها، وتكريس دولة القانون والمؤسسات واحترام الحقوق الأساسية للإنسان.

و من ناحية أخرى، من المؤكّد أن مجلس الأمن، التابع للأمم المتحدة، لم يحقّق الأمن الدولي، وإن كان قد ساهم في تخفيف بعض التوتّرات. ولا شكّ في أن صيغة مجلس الدفاع المشترك التي نصّت عليها معاهدة الدفاع المشترك صيغة قوية تفتقر إليها المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى، وقد كانت كفيلة بتحقيق الأمن القومي إذا صحت الإرادة السياسية، وكانت هناك وسيلة لمحاسبة المتقاعس أو المتخلّف أو الذي ينتهك الأمن القومي. ويمكن التساؤل: ما كان يمكن لمجلس الأمن القومي، أو منتداه، أن يفعله لكي يتجنّب الكارثة الأخيرة ويمنع احتلال العراق، أو حتى لمواجهة تطوّرات الصراع العربي الإسرائيلي الحالية والمحتملة، سواء في فلسطين، أو في الجولان ولبنان؟ وماذا يمكن أن يفعل أي منهما في مواجهة الاحتلال الأجنبي للعراق وما يشكّله من تهديدات لباقي الدول العربية؟

إن بناء نظام أمن قومي لا بدّ أن يقوم على عدّة أسس، لا يمكن لأي آليات أن تعالج قضايا الأمن من دون توافرها، أو العمل المخلص الجادّ لتوفيرها على الأقلّ، ومن أهمها: التخلّص من كل القوى الأجنبية بالوطن العربي، وبناء قوات مسلحة قوية وقادرة على الدفاع في مواجهة الأعداء القائمين والمحتملين، وبناء صناعة عسكرية متطوّرة، والاعتماد على الذات بدرجة عالية في الحصول على احتياجات الشعوب العربية، ودرجة عالية من المساندة الشعبية الحقيقية على مستوى الأمة، ولا يمكن تحقيق ذلك من دون تنمية بشرية وتكنولوجية عالية...، ومن قبل من دون إرادة عازمة وحازمة. وفي حال توافر ذلك فإن الآليات الموجودة تستطيع أن تحقّق الأمن القومي. ولا شكّ في أن الأمن القومي يتحقّق بأعلى صورة ممكنة بحشد الطاقات العربية من خلال وحدة عربية تقوم على أسس صحيحة وبترتيبات مسبقة جادّة.

لا بدّ من التساؤل: ما إذا كانت الأجهزة التي تقترحها المبادرة اليمنية لها جدوى، بمعنى أن الفوائد المحتملة أكثر من التكاليف الاقتصادية، بخاصة أن هناك أجهزة عربية كثيرة مكلفة ببعض مهام ووظائف الأجهزة المقترحة ؛ مثل آلية فضّ وتسوية المنازعات في كل من مجلس التعاون الخليجي (هيئة تسوية

المنازعات) واتحاد المغرب العربي (الهيئة القضائية)، وهذه الأجهزة لم تنجح في فضّ النزاعات بين الدول التي وقّعت عليها، وإن أكبر مثال على ذلك أن قطر والبحرين قد لجأتا إلى محكمة العدل الدولية، على رغم وجود هيئة تسوية المنازعات في مجلس التعاون الخليجي؟ كذلك فإن إنشاء مجالس دائمة، على النحو الذي تتبناه المبادرة اليمنية، لا بدّ أن يتبعه أجهزة بيروقراطية كثيرة، يخشى أن تستوعب ميزانية الاتحاد ولا تترك له فرصة للعمل الجادّ.

على رغم أن المبادرة اليمنية قد أدركت أن إصلاح الوضع العربي يتلخّص في الوحدة، إلاّ أنها اقترحت اتحادا أقرب إلى الكونفدرالية، لا يغيّر من حقيقة الوضع شيئا، وهو اتحاد أضعف كثيرا من الاتحاد الأوروبي، كما أن هذه المبادرة، بإغفالها الخطوات التمهيدية اللازمة لتحقيق الاتحاد قبل قيامه، تورث الاتحاد الجديد كل عيوب الجامعة، ولا تضمن - بل ربما تضع العراقيل أمام - قيام اتحاد حقيقي.

خاتمة

عرضت هذه الدراسة مجموعة من السلبيات الأساسية التي رافقت العمل العربي المشترك منذ نشأة الجامعة ـ بخاصة استمرار القضايا الكبرى من دون حل، والصراع بين أصحاب الحد الأدنى وأصحاب الحد الأقصى، وسياسة المحاور والتكتلات، والاختراق الأجنبي، وما ترتب على ذلك من استمرار الهجوم على الجامعة وتحميلها مسؤولية هذه السلبيات وغيرها.

إن الجامعة تتعرّض للكثير من النقد، سواء من حيث أداؤها أو من حيث آلياتها، أو درجة الالتزام بما تصدره من قرارات. وقد تشير الظواهر الشائعة في المنطقة العربية في الوقت الراهن إلى عديد من السلبيات الإضافية، مثل التمزق، والخلافات المتصاعدة، وانعدام المصداقية، وعدم القدرة على الاتفاق.

وفي ظل هذه الأوضاع جميعها قد يقول قائل: إن ضياع الحاضر بهذا الشكل سيقود إلى ضياع المستقبل. لا شكّ في أن هناك جوانب قصور ونقص أساسية في الجامعة، بخاصة من حيث قدرتها على التعبير عن طموحات الشعب العربي في العمل العربي المشترك، بسبب ظروف نشأتها وتكوينها والوظيفة التي أُنيطت بها.

«وطن عربي... من دون الجامعة، يعني تلقائيا عالما عربيا بكل ما تعنيه كلمة «عالم» من معان»

المؤلف

ومع ذلك فإن من الأهمية بمكان تأكيد ضرورة المحافظة على الجامعة، باعتبارها الهيكل التنظيمي الوحيد للنظام العربي، وباعتبارها الحصن الأخير لهذا النظام. بل يمكن القول إن وجود الجامعة، والنضال من أجل الحفاظ على هذا الوجود، ومحاولة دفعه وتطويره باستمرار، يشكل أحد الضمانات الأساسية ضد إمكان تحقيق هذا الاستطراد المدمر. وأساس ذلك أن تقييما سليما للجوانب الإيجابية وللجوانب السلبية في العمل العربي المشترك قد يكشف أن كفة الإيجابيات هى الأرجح، بخاصة إذا وضع في الاعتبار حسابات الأجل الطويل، وهي الأصل في حسابات المستقبل، إلى جانب تنامي الإدراك العربي - على المستويات الرسمية وغير الرسمية - بأن علاج السلبيات يكمن في المزيد من العمل العربي المشترك، وأنه مهما طال الأمد بالذين يطرحون الحلول القطرية أو الإقليمية على حساب الحل القومي، فسوف يتأكد للجميع أن تحقيق التنمية وحماية الاستقلال والسيادة فضلا عن صيانة الأمن القومي، على المستوى العربي، لن يتأتى عن غير طريق العمل العربي المشترك.

ولكن ضرورة المحافظة على الجامعة، ترتبط بمسألة تطويرها من حيث الآليات والأدوات والأداء، أي من حيث بناء منظومة حقيقية وشاملة لمؤسسات العمل العربي المشترك كافة. وهذا التوجّه ينصبّ على الإجابة عن التساؤل حول الهدف من الجامعة: هل الجامعة تمثّل في النهاية خطوة على طريق تحقيق إنجازات إيجابية متقدّمة لإقامة نظام عربي قوي وفعّال، وتمهيد الطريق إلى الوحدة العربية، على النحو الذي يتطلّع إليه الرأي العام العربي؟ أم أن الجامعة عبارة عن مؤسسة فنّية للتنسيق والتعاون بين الدول العربية ضمن الظروف القائمة فحسب؟

إن الجامعة تمثّل النظام العربي شكلا وموضوعا، ودورها ينبغي ألاّ ينحصر فقط في تنسيق العلاقات العربية، وإنما دفع هذه العلاقات إلى مراحل أعلى من العمل العربي المشترك، مما يؤدى في نهاية المطاف إلى تحقيق الوحدة العربية، ضمن برنامج زمني محدّد... وإذن وطن عربي... من دون الجامعة، يعني تلقائيا عالما عربيا بكل ما تعنيه كلمة «عالم» من معان، ومن دون قائمة طويلة ومهمة من الإيجابيات. فهل هناك من يؤكد لنا أن الجامعة هي المسؤولة عن السلبيات؟ وهل هناك من

يستطيع أن يضمن لنا أن هذه السلبيات كانت ستختفي إذا لم توجد الجامعة في الأصل؟ أو أن «القضاء» على الجامعة سيفتح الباب للتغلب على هذه السلبيات؟

إننا لا بد أن نضع في اعتبارنا أن الحملة الضارية التي تتعرض لها جامعة الدول العربية، من كل القوى المعادية للوطن العربي ولحريته وتقدمه ومستقبله الوحدوي، مصدرها أن تلك القوى تدرك ماذا يعنيه «عالم عربي.. من دون الجامعة»، بخاصة في هذه المرحلة. ولا يعني ذلك بطبيعة الحال الانتقال إلى المبالغة في وزن الجامعة، أو في دورها، ولكنه يعني أن الجامعة هي الرمز الكبير الصامد الباقي، دليلا على وحدة العرب وقدرتهم على الالتقاء والحوار والاتفاق على رعاية التضامن العربي وتدعيمه، في مرحلة أصبح فيها القابض على «عروبته» و«قوميته»، كالقابض على قطعة من جمر النار!

ملحق

(١) إعلان عمان

من المفيد أن يجري النظر إلى ما تضمنه «إعلان عمان» من فقرات مطولة، بشأن منظومة العمل العربي المشترك، انطلاقا من الديباجة إلى المقررات [٢١٧]. وندرج فيما يأتي هذه الفقرات بنصوصها كاملة كما وردت في الإعلان الصادر عن قمة عمان عام ٢٠٠١.

«نحن ملوك ورؤساء وأمراء الدول العربية...؛

وبعد أن أجرينا تقويما شاملا للوضع العربي والعلاقات العربية ـ العربية، وللظروف التي تعيشها الأمة، وفي ضوء التحديات التي تواجهها، والتهديدات التي تمس الأمن القومي العربي، وما آلت إليه عملية السلام في الشرق الأوسط من شلل.

آخذين بعين الاعتبار المتغيرات في النظام الدولي، لا سيما ثورة المعلوماتية، والعولمة، وبروز التكتلات الإقليمية الضخمة، وتفاعل الحضارات والثقافات.

وانطلاقا من المسؤولية القومية، ورغبة في تعزيز العلاقات العربية وتنميها، بما يحقق الأهداف العليا للأمة، ويصون أمنها القومي، ويحفظ كرامتها، نعلن ما يلي:

- التمسك بالروابط القومية وأواصر الأخوة التي تجمع أبناء الأمة ووحدة الهدف بين شعوبها، وبمبادئ ميثاق جامعة الدول العربية وأهدافها، والمحافظة على الأمن القومي العربي، على أساس احترام سلامة كل دولة وسيادتها على أراضيها ومواردها وحقوقها، وعدم السماح بالتدخل في شؤونها الداخلية أو استخدام القوة أو التهديد بها، والالتزام بتسوية المنازعات بالطرق السلمية، وعن طريق الحوار والتفاوض، والالتزام بآليات فض النزاعات بالطرق السلمية.

- التأكيد على الالتزام بقرار عقد القمة العربية بشكل دوري، وفي موعدها، لما لذلك من أهمية في استمرار تطوير العمل العربي المشترك.

- السعي لتعزيز التضامن العربي، وتفعيل العمل العربي المشترك، لتحقيق التكامل الاقتصادي بين الدول العربية، وفق منهجية جديدة تقوم على أسس ومنطلقات عملية موضوعية، وبموجب عمل تراكمي تدريجي يحفظ لكل دولة خصوصيتها ومصالحها الوطنية، ويحقق، في الوقت ذاته، التقارب المتواصل والتعاون القطاعي بين مختلف المؤسسات والهيئات العربية المتشابهة وذات التوجه المشترك في الأقطار العربية.

- ....

- دعوة الجميع إلى السمو فوق الخلافات والسعي لتحقيق المصالحة العربية، والامتناع عن ما من شأنه النيل من التضامن العربي أو تهديد الأمن القومي، وما يمس الأمن الوطني لأي من دولنا، بما في ذلك ما تقوم به بعض وسائل الإعلام، دون المساس بحرية التعبير ودور الإعلام والصحافة ورجال الفكر في خلق الرأي العام القومي المساند والداعم للعمل العربي المشترك، وفي الدفاع عن قضايا الأمة وحقوق المواطنين، والتي على رأسها حقوق الإنسان العربي.

ـ اتخاذ الخطوات اللازمة، وحسب ظروف كل دولة، لتسريع إنجاز منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وتوفير الدعم الكامل للجنة الوزارية العربية المشكلة كآلية لمتابعة تطبيق قرارات القمة».

(٢) البيان الختامي لقمة عمان

تضمن البيان الختامي للقمة، بدوره مجموعة من القرارات والتوجهات بشأن منظومة العمل العربي المشترك، وندرج نصوص بعضها كاملة على النحو الآتي:

«٤ ـ ويعتبر القادة أن اجتماعهم اليوم في عمان، في أول مؤتمر دوري منتظم، يشكل انطلاقة جديدة في مسيرة العمل العربي المشترك، تمكن من اتخاذ القرارات والمبادرات التي يتطلبها الوضع العربي، ومعالجة القضايا الحيوية للأمة. ووفق هذا المنظور، أجمع القادة على أن استعادة التضامن العربي يشكل الدعامة الأساسية، والعروة الوثقى، ومصدر قوة الأمة لصيانة أمنها، ودرء الأخطار عنها وتجسيد آمال وطموحات أبنائها بالتكامل والتضامن. كما يشكل هذا المؤتمر حدثا بارزا ومناسبة لتجديد العهد بالالتزام بالثوابت والمرتكزات التي يقوم عليها العمل العربي المشترك، واحترام الضوابط التي تحكم العلاقات العربية ـ العربية، وتصون المصالح الحيوية للدول العربية في إطار تحقيق الوفاق العربي والأمن القومي.

٥ ـ واستنادا إلى ميثاق جامعة الدول العربية وأهدافه، وفي جو من التفاهم والإخاء والصراحة، تدارس القادة حال الأمة، والتحديات التي تواجهها، والأوضاع في المنطقة، وأجروا تقويما شاملا للظروف الإقليمية والدولية، واضعين نصب أعينهم تعزيز التضامن العربي، وتفعيل مؤسسات العمل العربي المشترك، والدفاع عن مصالح الأمة وحقوقها، وصيانة الأمن القومي العربي.

ـ ....

٣٣ ـ يولي القادة اهتماما خاصا لموضوع التكامل الاقتصادي العربي، ويقرون الخطوات الكفيلة بتفعيل هذا الجانب من العمل العربي المشترك، بما يحقق الربط بين المصالح المشتركة، والمنافع المتبادلة، ويعزز القدرات

الاقتصادية لدولهم، باعتماد خطة عربية تمكن من تحقيق التنمية الشاملة المستدامة، وتعمق العمل الاقتصادي المشترك، بتفاعل إيجابي مع معطيات الاقتصاد الدولي وظاهرة العولمة.

٣٤ ـ يعرب القادة عن تقديرهم لسير العمل في تنفيذ منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، ويثنون على ما تم إنجازه خلال الفترة الماضية لإقامة هذه المنطقة، ويقرون الإزالة الفورية للقيود غير الجمركية، الإدارية والفنية والمالية والنقدية والكمية، وإخضاع كافة الرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل للتخفيض التدريجي المتفق عليه، ومعاملة السلع العربية معاملة السلع الوطنية.

٣٥ ـ ويؤكد القادة على أهمية الإسراع في دراسة إدماج تجارة الخدمات ضمن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، مع أهمية الإعداد للانتقال إلى مرحلة متقدمة للتكامل الاقتصادي العربي، من خلال إقامة اتحاد جمركي عربي، ويكلفون المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمتابعة ذلك.

- ....

٤٣ ـ وفي ضوء المهام المتزايدة المناطة بالجهاز الفني في الأمانة العامة، يكلفون الأمين العام، بالتعاون مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بالعمل على دعم هذا الجهاز وتطويره، وذلك من أجل تفعيل الآليات والمؤسسات العربية المكلفة بمتابعة العمل الاقتصادي العربي المشترك. وأن يتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالتنسيق مع منظمات ومؤسسات العمل العربي مهام تحضير الموضوعات الاقتصادية وعرضها على مجلس الجامعة على مستوى وزراء الخارجية، تمهيدا لرفعها إلى القمة.

- ....

٤٩ ـ أجمع القادة على اختيار معالي السيد عمرو موسى، وزير خارجية جمهورية مصر العربية، أمينا عاما لجامعة الدول العربية، منوهين بما يتمتع به من حنكة دبلوماسية، وكفاءة عالية تؤهله لتولي دفة العمل العربي المشترك، على رأس الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، في هذه المرحلة متمنين له التوفيق والنجاح في عمله.

٥٠ ـ وحرصا على تمكين جامعة الدول العربية من الاضطلاع برسالتها وأداء مهامها، وتنفيذ برامجها وأنشطتها، كلف القادة الأمين العام للجامعة اتخاذ الخطوات اللازمة، واقتراح الصيغ المناسبة، لإصلاح أوضاع الأمانة العامة للجامعة، من جميع النواحي المالية والإدارية والتنظيمية، من أجل إعادة هيكلتها، والارتقاء بأساليب عملها وأدائها، وتمكينها من الاضطلاع بالمتطلبات القومية، ومواكبة المستجدات على الساحتين الإقليمية والدولية».

(٣) خطة الأمين العام

بادر الأمين العام للجامعة، من ناحيته، إلى إعداد وثيقة بعنوان: «خطة الأمين العام لتطوير منظومة العمل العربي المشترك»، تعكس فهمه لقرارات وتوجهات مؤتمر القمة العربية من ناحية، وتصوراته بشأن تنفيذها من ناحية أخرى. ومن المفيد إدراج هذه الخطة بنصوصها كاملة، لتحديد العناصر الأساسية التي ينطلق منها الأمين العام في تصوره لإعمال التفويض وإنجاز التكليف. وفيما يأتي النص الكامل لهذه الخطة [٢١٨].

خطة الأمين العام لتطوير منظومة العمل العربي المشترك

«إن المطالبة بالتطوير والتغيير في إطار منظومة العمل العربي المشترك أمر مفهوم ومشروع تماما، وقد علت نبرة المطالبة وزادت وتيرتها على كافة المستويات العربية، سواء مستوى صانع القرار أو مستوى القمة أو مستوى الرجل العادي، باعتبارهم جميعا، ونحن منهم، أصحاب مصلحة حقيقية في تفعيل الكيان التنظيمي للعمل العربي المشترك.

هذه المطالبة والإصرار عليها تعكس وعيا متزايدا بالمشاكل التي تواجه المجتمعات العربية. وتعكس في الوقت نفسه آمالا وثقة في القدرات، وإن كانت تتسم بتشكك واضح في الإمكانيات، وربما في النيات، ولكن هناك في رأيي أسسا كافية تتيح عمليا القدرة على الحركة والعمل، ومواجهة المستجدات الإقليمية والدولية

الكثيرة، ويتوقف الأمر على حسن التخطيط، ورصانة ومعقولية الاقتراحات، والنية القاطعة في التمويل. وفي رأيي، لا يجب أن تكون المنظومة العربية منشغلة فقط بقضية واحدة أو بقضيتين. فالتحديات الجديدة، والتطورات المعاصرة تتطلب تعاملا متشعبا واسعا وفاعلا، ومفاهيم وسياسات وممارسات مختلفة، لضمان خلق وحماية المصالح العربية المشتركة.

الواقع العربي

١ ـ تناثر آليات العمل العربي المشترك وتعددها في كافة المجالات.

٢ ـ ضعف التنسيق بين كافة عناصر منظومة العمل العربي المشترك.

٣ ـ ازدواجية ملحوظة في مهام التنظيمات النوعية والمتخصصة المختلفة في كل مجال.

٤ ـ الضعف الذي يعتري التأثير الفعلي للجامعة العربية وآليات منظومة العمل العربي المشترك في مختلف المجالات.

٥ ـ جهل متفش بما قد يكون قد تم من إنجازات لنقص فاضح في الإعلام العربي حتى هذا الموجه إلى العالم العربي نفسه.

الرؤية

أن تكون جامعة الدول العربية، ومنظومة العمل العربي على اتساعها، منظمة إقليمية فاعلة تعكس الأهداف المشتركة للدول الأعضاء بصورة واقعية، وتقود العمل العربي المشترك لتحقيق تلك الأهداف وفقا لاستراتيجيات وبرامج وخطط ومشاريع محددة، وبصورة تبعد عن التمنيات والأمنيات، وتقترب وتلتصق بالإمكانيات المتاحة والتحديات الحالة، مع إعمال الشفافية والإعلام الكفء.

التفويض

أصدر مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة في عمان قراراته الخاصة بتطوير أنظمة العمل العربي المشترك على الوجه التالي:

المنظومة

تكليف الأمين العام للجامعة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحديث وتطوير أنظمة العمل العربي المشترك، بما في ذلك منع الازدواجية في المهام، وبحيث تتلاءم هذه الأنظمة مع أهداف العمل العربي في المرحلة المقبلة، وتمكين الجامعة العربية، وكافة مؤسسات وأجهزة العمل العربي المشترك، من الاضطلاع بالمتطلبات القومية، ومواكبة المستجدات على الساحتين الإقليمية والدولية.

الأمانة العامة

- تكليف الأمين العام باتخاذ الخطوات اللازمة لإعادة هيكلة الأمانة العامة بما يمكنها من الاضطلاع بمهامها.

- تكليف الأمين العام اتخاذ الخطوات اللازمة، والصيغ المناسبة، لإصلاح أوضاع الأمانة العامة من جميع النواحي المالية والإدارية والتنظيمية، من أجل تطوير هياكلها وترقية أساليب عملها والارتقاء بأدائها.

- من ثم فتطوير وتحديث الجامعة العربية لا يقتصر فقط على الأمانة العامة، على الرغم من كونها الذراع التنفيذية لمختلف محاور العمل العربي المشترك، وإنما يتصل وفقا للتفويض الصادر من قمة عمان بكافة أنظمة العمل في المنظومة العربية كلها، وتحديد أهداف العمل العربي في المرحلة المقبلة، بما يؤدي إلى حماية المصالح القومية، ومواكبة المستجدات على الساحتين الإقليمية والدولية.

مفهوم التطوير

ينطلق المفهوم الخاص بعملية التطوير من مراعاة النقاط التالية:

١ ـ تحديد أهداف واقعية للعمل العربي المشترك، وذلك في المجالات القائمة أو المستحدثة، تتمشى مع المصلحة العربية العامة في التقدم، ومع ما هو مطروح على الساحتين الإقليمية والدولية.

٢ ـ تلافي الازدواجية في المهام، الأمر الذي يتطلب مراجعة أنشطة عمل المنظومة، والقرارات الصادرة عنها ومدى تنفيذها، والإمكانيات الواقعية لتنفيذ ما لم ينفذ منها.

٣ ـ أن يصطحب تحديد الأهداف، أو رسم الاستراتيجيات، خطط تنفيذية مقترحة بتمويل محدد، بمعنى أن أي قرار يقترح إصداره، من أي مجلس أو اجتماع يعقد في إطار المنظومة العربية، يجب أن تتحدد تكاليفه المالية وتعرض قبل عرض مشروع القرار ذاته.

٤ ـ أن يتسم النظام بالمرونة الكافية التي تتيح له إعادة تشكيل نفسه وأهدافه وبرامجه، كلما اقتضت الحاجة ذلك، وفي ضوء مدى النجاح المتحقق.

٥ ـ يرتبط بما تقدم تحديد مسؤوليات عناصر منظومة العمل العربي المشترك في إطار من الشفافية والوضوح، بما يسهل قياس مدى النجاح المتحقق في الوصول إلى الأهداف المقررة، وكذلك سهولة مراجعة البرامج التنفيذية المعدة لتحقيق تلك الأهداف.

٦ ـ أن ترتكز الموضوعات المطروحة والميزانية المقترحة على الدوام على أساس مشروعات محددة.

٧ ـ إعادة النظر في سياسات التوظيف، وأن يكون التعاقد محدد المدة محدد المواصفات هو الأساس، وأن يوضع سقف لعدد الموظفين في إطار المنظومة، خاضع للمراجعة كل فترة زمنية يتفق عليها.

عناصر خطة التطوير

أود أن أطرح عليكم عناصر خطة التطوير المقترحة من جانبي، والتي وافق عليها القادة العرب، والتي تقوم على:

١ ـ اختيار شخصيات ذات ثقل في المجتمع العربي، يتم تفويضها لتولي مسؤولية العمل في مجالات محددة في إطار عمل الجامعة العربية، ويطلق عليهم اسم «المفوض العربي»، وعلى الوحدة المعاونة له اسم «المفوضية».

٢ ـ إعادة هيكلة الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، بما يعكس تأكيد وتجديد عدد من المجالات التي يجب أن تشكل الاهتمام العربي، طبقا للمفاهيم العالمية والعربية المعاصرة، وتقوم الأمانة العامة بمساندة ودعم عمل المفوضين المشار إليهم في البند (١). ويقوم الهيكل المطور للأمانة على الاستفادة من أفضل العناصر العربية العاملة في المجالات المختلفة.

٣ ـ إعادة ترتيب العلاقات بين عناصر منظومة العمل العربي في ظل هيكل واضح مرشد في تشابكه بما لا يعوق ولكن ينسق.

٤ ـ يمكن أن يعاون الأمين العام في تنفيذ البرامج مبعوثون أو ممثلون لجامعة الدول العربية، يتولون التركيز على قضية محددة لها أولوية خاصة في مجال العمل العربي ووفقا للحاجة.

٥ ـ إجراء تقييم دوري لكافة عناصر عمل المنظومة، باعتبار أن العمل يتم وفقا لبرامج وخطط محددة، بأهداف وأطر زمنية لتحقيق تلك الأهداف، وتكون عناصر التقييم هي:

Performance/activity/accountability

٦ ـ استخدام التقنيات الحديثة التي تتيحها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

٧ ـ إعداد موازنات واقعية تتيح تنفيذ البرامج والخطط التي سيتم إقرارها، وبصورة تؤدي في النهاية إلى ترشيد الإنفاق داخل المنظومة، وهو ما لا يعني تخفيض إنفاق المنظومة، وإنما إعادة تخصيص الموارد المالية بشكل مخطط، شفاف ورشيد، وعلى أساس أن تكون ميزانيات مشروعات لا وظائف.

٨ ـ دراسة إمكانيات إتاحة التمويل الذاتي في كل المنظمات العربية.

المفوض العربي

من هو:

شخصية عربية ذات ثقل في العالم العربي، وتتسم بكفاءة مهنية وسياسية متميزة في مجال محدد.

مهمته:

ـ التعاون مع الأمين العام فيما يتعلق بتنفيذ استراتيجية العمل العربي في المجال المعني به، مما يتضمن الأهداف المرجو تحقيقها في هذا المجال، في إطار القمة والمجالس المعنية.

ـ المشاركة في وضع الخطط التنفيذية لذلك، وقيادة العمل لتنفيذها.

ـ التنسيق بين الدول والتنظيمات القائمة بالنسبة لتنفيذ الاستراتيجيات وبرامج العمل المتفق عليها.

ـ تقوم الأمانة العامة بتوفير الدعم الفني والتقني اللازمين لعمل المفوض، من خلال الإدارات والوحدات المستحدثة في هيكل الأمانة المطور، والتي سوف تتبع المفوضين كل فيما يخصه.

ملامح خطة التطوير

١ ـ تحديد المجالات التي سوف يقودها المفوضون العرب، باعتبارهم من الشخصيات السياسية العربية، ويفوضون في المهام السابق الإشارة إليها.

٢ ـ المفوضيات:

أ ـ مفوض الشؤون المدنية: ويتضمن مجال عمله قضايا المرأة والطفل/ الشباب/ حقوق الإنسان/ منظمات المجتمع المدني.

ب ـ مفوض الشؤون الاقتصادية: ويتضمن مجال عمله الموضوعات التالية: السوق العربية المشتركة (منطقة التجارة الحرة العربية/ الاتحاد الجمركي العربي)/ النقل والطاقة/ العمالة وحركة رأس المال/ الاستثمار والقطاع الخاص/ الاتصالات والتجارة الإلكترونية/ البيئة والتنمية المستدامة/ تنمية الموارد المائية/ منظمة التجارة العالمية/ الملكية الفكرية.

ج ـ مفوض شؤون التعليم والثقافة وحوار الحضارات: تنسيق برامج التعليم/ رعاية الثقافة العربية في مختلف مجالاتها/ التعامل مع دعاوى صراع الحضارات والثقافات وتنمية أطروحات الحوار بين تلك الحضارات والثقافات.

د ـ مفوض شؤون عرب المهجر: ويتولى مهمة التنسيق مع الجاليات العربية في المهجر وتنظيماتها، والتعرف على احتياجاتها، وصياغة استراتيجية لربط تلك الجاليات بوطنهم الأم، وذلك بالتنسيق مع الدول الأعضاء.

هـ ـ مفوض الإعلام العربي: ويتولى مسؤولية التحدث باسم الجامعة العربية إزاء القضايا السياسية العربية، من خلال المواقف التي يتم صياغتها بالتنسيق بين الدول الأعضاء، ويقوم بالمساهمة في طرح وصياغة وتنفيذ استراتيجية إعلامية عربية جماعية بالتعاون مع الدول الأعضاء والتنظيمات القائمة والمستحدثة.

و ـ مفوض شؤون العلاقات السياسية الدولية: ويتضمن مجال عمله المسائل التالية: العلاقات العربية المتوسطية والعلاقات مع أوروبا والمنظمات الأوروبية/ العلاقات العربية الإفريقية/ العلاقات العربية الأمريكية/ العلاقات العربية الآسيوية/ العلاقات العربية مع دول الجوار الجغرافي/ العلاقات العربية مع المنظمات والحركات السياسية الدولية والإقليمية/ شؤون نزع السلاح والأمن الإقليمي.

ز ـ مفوض شؤون القدس: ويتولى متابعة مختلف جوانب تلك القضية والتنسيق بشأنها عربيا وإسلاميا ودوليا.

٣ ـ مبعوثو الجامعة العربية: ويتم تسميتهم من بين الشخصيات العربية المهنية وذلك لمتابعة قضية محددة لفترة زمنية معينة.

٤ ـ ممثلو الأمين العام: ويقوم بتسميتهم الأمين العام للقيام بمهام محددة وذات طبيعة خاصة.

٥ ـ دراسة استحداث منصب نائب الأمين العام، يتم تسميته في المرحلة الأولى من بين الأمناء المساعدين، ويتولى الإشراف على إدارة الأمانة العامة ومكاتبها الخارجية وضمان تسيير أمورها بصورة انسيابية، وتكون من مهمته إدارة آلية فض المنازعات... إلخ.

٦ ـ استحداث قطاعات يشرف عليها أمناء مساعدون، تتعلق بتنظيم المهام التي تقوم بها الأمانة العامة.

٧ ـ أسلوب عمل الهيكل المقترح للمنظومة (الفلك):

- الأمانة العامة: المفوضون، الأمناء المساعدون، المبعوثون.
- المجالس الوزارية المتخصصة.
- المنظمات العربية المتخصصة.
- الاتحادات النوعية العربية.
- المنظمات العربية غير الحكومية.

وهذا ما يجب أن يدرس للترشيد والتنسيق وخلق شبكة العمل العربي.

خاتمة

المطروح والمقترح يمثل أساس تطوير منظومة العمل العربي المشترك، ويعد المرحلة الأولى من هذا التطوير، وهي المرحلة التي سيتم بدء العمل بعناصرها بصورة فورية، وستتبعها مراحل أخرى تتيح التعامل الفاعل مع ما قد ينشأ من قضايا، وما قد يتطلب اهتماما أكبر بها. الأساس هو خلق نظام مرن يتيح تحقيق ما تقدم، ويأخذ في اعتباره ما سيفرزه التطبيق من معطيات جديدة، وهذا كله يتم من خلال إدارة عربية مشتركة واعية بالتحديات والمستجدات والمشاكل».

* * * * *

المراجع والهوامش

(١١)

(١) فرانز فانون، معذبو الأرض، ترجمة سامي الدروبي وجمال الدين الأتاسي (بيروت: دار الطليعة، ١٩٦٣).

(٢) حليم بركات، المجتمع العربي المعاصر: بحث استطلاعي اجتماعي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٤)، ص ٢٧٧ و ٢٧٨.

(٣) أحمد طربين، التجزئة العربية: كيف تحققت تاريخيا؟، سلسلة الثقافة القومية؛ ١٣ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٧)، ص ٣٠٥ و ٣٠٦.

(٤) انظر في هذا المعنى: مجدي حماد، العسكريون العرب وقضية الوحدة، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٧)، خصوصا الفصل الرابع.

(٥) محمد لبيب شقير، الوحدة الاقتصادية العربية: خصوصا وتوقعاتها، ٢ ج (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٦)، ج٢، ص ٧٦٥.

(٦) Charles Issawi, Egypt in Revolution: an Economic Analysis (London: Oxford University Press), pp. 18-31.

(٧) شقير، المصدر نفسه، ص ٧٦٥ ـ ٧٦٧.

(٨) المصدر نفسه، ص ٧٦٧.

(٩) محمد جابر الأنصاري، تحولات الفكر السياسي في الشرق العربي ١٩٣٠-١٩٧٠، سلسلة عالم المعرفة؛ ٣٥ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٠)، ص ٣١.

(١٠) باتريك سيل، الصراع على سورية: دراسة للسياسة العربية بعد الحرب، ١٩٤٥ـ ١٩٥٨، ترجمة سمير عبده ومحمود فلاحة (بيروت: دار الكلمة للنشر، ١٩٨٠)، ص ٢٤.

(١١) خلدون ساطع الحصري، «حول الوحدة العربية»، في: سعدون حمادي [وآخرون]، دراسات في القومية العربية والوحدة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٤)، ص ٢٣٩. انظر أيضا:
Khaldun Sati al-Husri, "King Faysal (I) and Arab Unity, 1930-1933 Journal of Contemporary History (April 1975).

(١٢) Ahmad M. Gomaa, The Foundation of the League of Arab States: Wartime diplomacy and Inter-Arab Politics, 1941 to 1945 (London, New York: Longman, 1977).

(١٣) علي محافظة، «السياسة الفرنسية المعادية للوحدة العربية في سوريا ولبنان، ١٩٢٠ ـ ١٩٤٥»، في: حمادي و[آخرون]، مصدر سابق، ص ٣٤٣ ـ ٣٥٨.

(١٤) جلال أحمد أمين، المشرق العربي والغرب: بحث في دور المؤثرات الخارجية في تطور النظام الاقتصادي العربي والعلاقات الاقتصادية العربية، ط٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٠)، ص ١٧.

(١٥) المصدر نفسه، ص ١٧ ـ ٢٢.

(١٦) انظر: المصدر نفسه، ص ٨٣ و ٨٤، وعبد الرحمن الرافعي، في أعقاب الثورة المصرية: ثورة سنة ١٩١٩، ط ٢ (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، [د.ت.]) ج ٢، ص ٥٦ ـ ٦٣.

(١٧) ميشيل جورج أيونيدس، فرق... تخسر: ثورة العرب، ١٩٥٥ ـ ١٩٥٨، ترجمة خيري حماد (بيروت: دار الطليعة، ١٩٦١)، ص ٤٠ و ٤١.

(١٨) انظر: حسن يوسف، مذكرات حسن يوسف (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٨٣)، ص ٢٠١.

(١٩) ياسين الحافظ، الهزيمة والأيديولوجيا المهزومة، الآثار الكاملة، ٢ (بيروت: دار الطليعة، ١٩٧٩)، ص ١٤.

(٢٠) انظر، على سبيل المثال، شهادات عبد الوهاب عزام ومحمد حسنين هيكل بشأن هذه القضية، في: أنور الجندي، المعارك الأدبية في الشعر والنثر والثقافة واللغة والقومية العربية (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، [د.ت.])، ص ٢٩٨ ـ ٣٠٢.

(٢١) الأنصاري، مصدر سابق، ص ١١١ و ١١٢.

(٢٢) قسطنطين زريق، في معركة الحضارة (بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٦٤)، ص ٤٠٠.

(٢٣) الأنصاري، المصدر نفسه، ص ٣٢ و ٣٣.
(٢٤) المصدر نفسه، ص ٥.
(٢٥) جمال عبد الناصر، الميثاق الوطني (القاهرة: الهيئة العامة للاستعلامات، ١٩٦٢)، الفصل الثالث.
(٢٦) المصدر نفسه، الفصل الثالث.
(٢٧) انظر في هذا المعنى: طارق البشري، الحركة السياسية في مصر، ١٩٤٥ ـ ١٩٥٢، ط٢ (بيروت: دار الشروق، ١٩٨٣)، ص ٤٧٧ ـ ٤٨١.
(٢٨) سيل، مصدر سابق، ص ٤.
(٢٩) Stephen Hemsly Longrigg, Iraq, 1900 to 1950: A Political. Social and Economic History (London; New York: Oxford University Press, 1953), p. 222.
(٣٠) المصدر نفسه، ص ٢٤٧ ـ ٢٥٦.
(٣١) الأنصاري، مصدر سابق، ص ١٠٢.
(٣٢) انظر في تفصيل ذلك: مجدي حماد «المنظمات الإقليمية ومسألة الوحدة»، في: الوحدة العربية: تجارة وتوقعاتها (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٩)، ص ٣٣٩ ـ ٣٨٥. وانظر أيضا: تعقيب منح الصلح على دراسة علي محافظة، «النشأة التاريخية للجامعة»، ورقة قدمت إلى: وآخرون، جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣)، ص ٥٣.
(٣٣) انظر تعقيب قسطنطين زريق على دراسة علي محافظة، في: المصدر نفسه، ص ٧٢.
(٣٤) انظر تعقيب لطفي الخولي على دراسة علي الدين هلال، «ميثاق الجامعة العربية بين القطرية والقومية»، في: المصدر نفسه، ص ١٠٦و ١٠٧.
(٣٥) مسألة تعديل ميثاق جامعة الدول العربية (تونس: كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية، مركز دراسات والبحوث والنشر، ١٩٨١)، ص ٢٨١.
(٣٦) جميل مطر وعلي الدين هلال، النظام الإقليمي العربي: دراسة في العلاقات السياسية العربية، ط٣ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣)، ص ١٣٩ ـ١٤٠.
(٣٧) مسألة تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، مصدر سابق، ص ٢٨٧.
(٣٨) جميل مطر ود. علي الدين هلال، الجامعة العربية: الحاضر والمستقبل (القاهرة: المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل، ١٩٩٢)، ص ١٣و ١٤.
(٣٩) أصدر مجلس الجامعة في عام ١٩٧١ قرارا تفسيريا يقضي بأن يقتصر تطبيق قاعدة الإجماع على المسائل التي تتعلق بسيادة الدول الأعضاء، أو تلك المنصوص عليها صراحة في الميثاق. وجدير بالذكر أن بعض المواثيق العربية اللاحقة قد خرج عن شرط الإجماع مثل معاهدة الدفاع المشترك واتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية.
(٤٠) لمزيد من التفاصيل حول عملية إصدار القرارات في جامعة الدول العربية، انظر: د. عبد الحميد الموافي، مجلس جامعة الدول العربية: دراسة في عملية صنع القرار في المنظمة الدولية الإقليمية، رسالة دكتوراه غير منشورة (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٨٥)، ص ٣٧٥ وما بعدها.
(٤١) جامعة الدول العربية، محضر المؤتمر العربي العام (القاهرة: مطبعة فتحي سكر، ١٩٤٩)، ص ٣ ـ ٨.
(٤٢) Ahmed Gomaa, op. cit, pp. 426-445.
(٤٣) عبد الحسن زلزلة، «الدور الاقتصادي لجامعة الدول العربية»، في: جامعة الدول لعربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، ص ٢١٣ و ٢١٤.
(٤٤) المصدر نفسه.
(٤٥) ناصيف حتي، الظروف الدولية والإقليمية المحيطة بمحاولات تعديل الميثاق (القاهرة: المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل، ١٩٩٢)، ص ٩و١٠.
(٤٦) محضر المؤتمر العربي العام، مصدر سابق، ص ٥.
(٤٧) انظر: د. محمد عصفور، « أدوار جديدة رسمية وشعبية تؤديها جامعة الدول العربية»، شؤون عربية، العدد ١٢ (مارس ١٩٨٢)، ص ٤٦.

(٤٨) انظر: جلال فاروق الشريف، «للجامعة العربية دورا يمكن أن تضطلع به»، شؤون عربية، العدد ١٣ (مارس ١٩٨٢)، ص ١٠٦ و ١٠٧).
(٤٩) هلال، «ميثاق الجامعة بين القطرية والقومية»، في: جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، ص ٧٧. وانظر أيضا. حسين البحارنة، «ميثاق الجامعة بين القطرية والقومية والتعديلات المقترحة»، في: المصدر نفسه، ص ١١١ ـ ١١٦.
(٥٠) هلال، المصدر نفسه، ص ٧٧ و ٧٨.
(٥١) تعقيب قسطنطين زريق على دراسة جميل مطر، «الجامعة العربية والنظام الإقليمي العربي وتحديات الثمانينات»، في: المصدر نفسه، ص ٩١١ و ٩١٢.
(٥٢) تعقيب محمد سيد أحمد على دراسة علي الدين هلال، المصدر نفسه، ص ١٠٧ و ١٠٨.
(٥٣) جميل مطر، «التجارب الوحدوية الوظيفية»: الجامعة العربية»، في: القومية العربية في الفكر والممارسة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٠)، ص ٤٨٨ـ٤٩٤.
(٥٤) اعتمدنا في المعلومات التالية على: شقير، الوحدة الاقتصادية العربية: تجاربها وتوقعاتها، مصدر سابق، ص٨٦٤ ـ ٨٦٧.
(٥٥) سمير التنير، بالاشتراك مع فريق الدراسات الاقتصادية والاستراتيجية، التكامل الاقتصادي وقضية الوحدة العربية (بيروت: معهد الإنماء العربي، ١٩٧٨)، ص ١٩٢.
(٥٦) انظر عرضا لهذه الخلافات، في: المصدر نفسه، ص ٨٦٥ ـ ٨٦٧.
(٥٧) مطر، «التجارب الوحدوية الوظيفية: الجامعة العربية»، مصدر سابق، ص ٤٩٢.
(٥٨) المصدر نفسه، ص ٤٨٦ ـ ٤٨٧. انظر أيضا: عبد الحسن زلزلة، «الدور الاقتصادي للجامعة»، في: جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، ص ٢١١؛ حسن نافعة «الدور السياسي للجامعة في استقلال بعض الأقطار العربية وفي القضية الفلسطينية»، المصدر نفسه، ص ١٢٧ ـ ١٥١؛ غسان سلامة، «الجامعة والتكتلات العربية»، المصدر نفسه، ص ٧٧١ ـ ٧٣٦، وجميل مطر، «الجامعة العربية والنظام الإقليمي العربي وتحديات الثمانينات»، المصدر نفسه، ص ٨٨٧ ـ ٩٣٧.
(٥٩) مطر وهلال، النظام الإقليمي العربي: دراسة في العلاقات السياسية العربية، مصدر سابق، ص ١٩١.
(٦٠) تعقيب صلاح الدين البيطار على دراسة جميل مطر، «التجارب الوحدوية الوظيفية: الجامعة العربية»، مصدر سابق، ص ٤٩٦.
(٦١) انظر: أحمد عبد الونيس شتا، اتجاهات وموضوعات تطوير جامعة الدول العربية في الفقه العربي (القاهرة: المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل، ١٩٩٢)، ص ٦٤.
(٦٢) الصادق شعبان، «أدوار ووظائف الأمانة العامة لجامعة الدول العربية»، شؤون عربية، العدد ٤١ (مارس ١٩٨٥)، ص ٤٤.
(٦٣) جميل مطر «الجامعة العربية والنظام الإقليمي العربي وتحديات الثمانينات»، في: جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، ص ٨٩١.
(٦٤) القرار رقم (٨٦) الذي أصدره مجلس الجامعة في دورته الرابعة بتاريخ ١٩٤٦/٦/١٢. انظر: قرارات مجلس جامعة الدول العربية في دورة انعقاده العادي ١٩٤٥ ـ ١٩٧٤، ١٢ ج (القاهرة: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، ١٩٧٥).
(٦٥) وثائق الأمانة العامة لجامعة الدول العربية: رد الأمين العام على بيان وزير خارجية العراق الذي ألقاه في المجلس النيابي العراقي في ١٩٤٩/٥/٢ (القاهرة: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، [د. ت.]).
(٦٦) انظر في اختصاصات الأمين العام، طبقا لأحكام النظام الداخلي لمجلس الجامعة المعدل والمعمول به ابتداء من ١٩٧٣/٧/٢٤، المواد: ٢/٢ ـ ١/٤ ـ ٣ ـ ١/٥ ـ ٢ ـ ٧ ـ ٢/٩ ـ ٢/١٠ ـ ٤/١٨ ـ ٢/١٩ ـ ٤.
(٦٧) من ذلك ما قرره مجلس الجامعة في قراره رقم (٨٦) في ١٩٤٦/٦/١٢ الذي ينص على أن «تعتبر الحكومات العربية ما يصدر عن الأمين العام ضمن حدود الميثاق صادرا عن الجامعة»، انظر في ذلك: د. عبد الحميد الحوافي، «ديناميات العمل في الأمانة العامة للجامعة»، في: جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، ص ٥٨٠ـ٥٨٨؛ د. شعبان، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٦٨) مطر، «الجامعة العربية والنظام الإقليمي العربي وتحديات الثمانينات»، مصدر سابق، ص ٨٩١ و٨٩٢. وانظر أيضا بخصوص العلاقة بين «القومية العربية» وأسس «الشرعية» في النظام العربي:
Michael C. Hudson, Arab Politics: The Search for legitimacy (London; New Haven, Conn.: Yale University Press, 1977).

(٦٩) انظر المادة رقم (١٧) من مشروع تعديل الميثاق في: مسألة تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، مصدر سابق، ص ٣٢٩.

(٧٠) الموافي، مجلس جامعة الدول العربية...، مصدر سابق، ص ٣٨١.

(٧١) من الجدير بالذكر في هذا الخصوص أن مثل هذا التعديل يمثل إحياء لاقتراح العراق الذي قدم في عام ١٩٤٩، بشأن تعديل المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس الجامعة، والخاصة بتكوين لجنة دائمة من جميع أعضائه لمتابعة تنفيذ القرارات، انظر:
الموافي، المصدر السابق، ص٣٨٢ و٣٨٣.

(٧٢) انظر: شقير، الوحدة الاقتصادية العربية: تجاربها وتوقعاتها، مصدر سابق، ص ٩٢١ و٩٢٢.

(٧٣) المصدر نفسه، ص ٩١٣ ـ ٩١٥.

(٧٤) انظر تعقيب محمد التازي على دراسة علي الدين هلال، «ميثاق الجامعة بين القطرية والقومية»، في: جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، ص ٩٤ و٩٥.

(٧٥) يعتمد رصد هذه المظاهر والآثار والأسباب على تلخيص نتائج الدراسة الواردة في شقير، مصدر سابق، ص ٩١٩ ـ ٩٣٩.

(٧٦) محمد محمود الإمام، «دور العمل العربي المشترك في تحقيق التنمية المستقلة»، المستقبل العربي، العدد ٩٣ (نوفمبر ١٩٨٦)، ص ٥٢.

(٧٧) المصدر نفسه.

(٧٨) نقلا عن: المصدر نفسه، وMEES, ١٩٦٩/١/١٢

(٧٩) شقير، الوحدة الاقتصادية العربية: تجاربها وتوقعاتها، مصدر سابق، ص ٩٣٤.

(٨٠) مطر وهلال، مصدر سابق، ص ١٢٨ ـ ١٣٠، وانظر أيضا:
Marwan Buheiry, U.S. Threats of Intervention against Arab Oil, 1973-1979, IPS Papers, 4 (Beirut: Institute for Palestine Studies, 1980).

(٨١) محمود عبد الفضيل، النفط والوحدة العربية: تأثير النفط على مستقبل الوحدة العربية والعلاقات الاقتصادية العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٧٩)، ص ١٨٨.

(٨٢) حديث أدلى به محمد حسنين هيكل إلى: Events (London), (October 1977)

(٨٣) انظر بهذا الخصوص: سعد الدين إبراهيم، النظام الاجتماعي العربي الجديد: دراسة عن الآثار الاجتماعية للثروة النفطية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٢).

(٨٤) انظر: مطر وهلال، مصدر سابق ص ١٣٠.

(٨٥) شقير، الوحدة الاقتصادية العربية: تجاربها وتوقعاتها، مصدر سابق، ص ٩٣٣.

(٨٦) انظر في تفصيل ذلك: مطر وهلال، مصدر سابق، ص ١٣٦ ـ ١٧٠.

(٨٧) انظر نص خطاب الرئيس السادات في: السياسة الدولية، العدد ٢٥١ (يناير ١٩٧٨)، ص ٢٥٣ ـ ٢٥٧.

(٨٨) انظر نص القرار في: الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، مؤتمرات القمة العربية: قراراتها وبياناتها ١٩٤٦ ـ ١٩٩٠ (القاهرة: الأمانة العامة، ١٩٩٦)، ص ١٧٦و١٧٧.

(٨٩) زلزلة، «الدور الاقتصادي للجامعة العربية»، في: جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٩٠) شقير، المصدر نفسه، ص ٩٣٤ ـ ٩٣٩.

(٩١) طربين، التجزئة العربية: كيف تحققت تاريخيا؟، مصدر سابق، ص ٢٧٤ و ٢٧٥.

(٩٢) مطر وهلال، الجامعة العربية: الحاضر والمستقبل، مصدر سابق، ص ٢٢ و ٢٣.

(٩٣) مطر وهلال، النظام الإقليمي العربي ـ دراسة في العلاقات السياسية العربية، مصدر سابق، ص ١٨٠، ص ١٨٢.

(٩٤) المصدر السابق، ص ١٨٣.

(٩٥) مطر وهلال، المصدر السابق، ص ١٧٧ـ ١٧٩.
(٩٦) انظر خطاب الشاذلي القليبي الأمين العام للجامعة في: افتتاح الدورة رقم (٨٤) لمجلس الجامعة، تونس، ٩ سبتمبر ١٩٨٥، والذي تعرض فيه للهزائم العربية على يد إسرائيل منذ عام ١٩٤٨، في: شؤون عربية، العدد ٤٤ (ديسمبر ١٩٨٥)، ص ٢٣.
(٩٧) انظر بخصوص هذا المفهوم:
Michael Hudson, op. cit, pp. 27-28
(٩٨) مطر وهلال، الجامعة العربية: الحاضر والمستقبل، مصدر سابق، ص ٢٥.
(٩٩) المصدر السابق، ص ٢٥ و ٢٦.
(١٠٠) سعود الفيصل، «الوحدة العربية: نظرة عامة،» في ملف: «مجلس التعاون الخليجي والوحدة العربية،» المستقبل العربي، العدد ٧٩ (سبتمبر ١٩٨٥)، ص ١٣٠ ـ ١٣٣. وانظر أيضا بخصوص معايير تقسيم إنجازات الجامعة: أحمد فارس عبد المنعم، جامعة الدول العربية، ١٩٤٥ ـ ١٩٨٥: دراسة تاريخية سياسية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٦)، ص ٩ ـ ١٠.
(١٠١) حماد، «المنظمات الإقليمية ومسألة الوحدة»، مصدر سابق، ص ٣٧٥ ـ ٣٨٥.
(١٠٢) تعتمد هذه المعايير على الإضافة النظرية التي قدمها هنتينجتون بخصوص «مؤسسات الدولة». وفي الواقع تمكن الاستفادة من المفاهيم التي تنطوي عليها هذه الإضافة في دراسة «مؤسسات النظام العربي»، مع إدخال بعض التعديلات المطلوبة كما سبقت إلى ذلك دراسة مطر وهلال، النظام الإقليمي العربي: دراسة في العلاقات السياسية العربية، مصدر سابق. وانظر أيضا:
Samuel Huntington, Political Order in Changing societies (New Haven, Conn: Yale University Press, 1968), pp. 12 -23.
(١٠٣) انظر بخصوص هذه الفكرة مداخلة كل من مسارع الراوي وعلي خليفة الكواري على دراسة علي الدين هلال، «ميثاق الجامعة بين القطرية والقومية»، في: جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، ص ١٠٢ ـ ١٠٥.
(١٠٤) انظر تعقيب قسطنطين زريق، في: المصدر نفسه، ص ٩١٢ و ٩١٣. وانظر أيضا: ندوة، «الحيوية السياسية للجماهير العربية،» المستقبل العربي، العدد ١١ (يناير ١٩٨٠)، ص ١١٥ ـ ١٣٤.
(١٠٥) انظر بخصوص قضية «البدائل»: مجدي حماد، «فلسطين ١٩٨٣: البدائل المتاحة أمام الدول العربية لحل الصراع،» شؤون عربية، العددان ٣٣ و ٣٤ (نوفمبر ـ ديسمبر، ١٩٨٣)، ص ٨ ـ ٢٥.
(١٠٦) انظر في تفصيل دور الجامعة في التسوية السلمية للمنازعات العربية: الهامش رقم (١٤٨).
(١٠٧) المؤتمر القومي العربي، حال الأمة العربية ـ المؤتمر القومي العربي العاشر، مصدر سابق، ص ٨١، ص ٨٤ و ٨٥.

(٢)

(١٠٨) انظر بهذا الخصوص: محمد حسنين هيكل، اتفاق غزة ـ أريحا أولا: السلام المحاصر بين حقائق اللحظة وحقائق التاريخ (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٤)، ص٢٧ ـ ٣٤.
(١٠٩) محمد حسنين هيكل، مصر والقرن الواحد والعشرون ـ ورقة في حوار، ط٦ (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٦)، ص٤٤ و٤٥.
(١١٠) اعتمد هذا الجزء على المصدر الآتي:
مطر وهلال، النظام الإقليمي العربي ـ دراسة في العلاقات السياسية العربية، مصدر سابق، ص ٢٧٥ ـ ٢٧٨.
(١١١) M. Weber, The Theory of Social and Economic Organization, translated by A. Henderson and T. Parsons (New York: Oxford University Press, 1947), pp. 130-135.
(١١٢) ترجع الفكرة الأساسية وراء هذا الاقتراح إلى عادل حسين، وإن كان قد استخدم تعبير

«الاستقلال ـ الوحدة»، بينما فضلنا استخدام تعبير «التحرر ـ الوحدة» مع التأكيد على أن جوهر المقصود واحد في الحالتين لأن المطلوب مواجهة حالة «التبعية». انظر: تعقيب عادل حسين على دراسة: سعد الدين إبراهيم، «مصادر الشرعية في أنظمة الحكم العربية،» في: أزمة الديموقراطية في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٤)، ص ٤٤٣ و٤٤٤.

(١١٣) سعد الدين إبراهيم، المصدر السابق، ص ٤٠٧.

(١١٤) المصدر نفسه، ص ٤٠٧ ـ ٤٠٩.

(١١٥) David Easton, A Systems Analysis of Political Life (New York: Wiley, 1965), pp. 302-303.

(١١٦) Michael C. Hudson, Arab Politics: The Search for Legitimacy (London, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1977), pp. 17-18.

(١١٧) انظر في تفصيل ذلك: مطر وهلال، الجامعة العربية: الحاضر والمستقبل، مصدر سابق، ص ٢٧ ـ ٣٠.

(١١٨) يعتمد هذا الجزء على: المصدر السابق، ص ٣٠ ـ ٣٨.

(١١٩) المصدر السابق، ص ٣٨ و٣٩.

(١٢٠) اعتمد هذا الجزء على: المصدر السابق، ص ٣٩ ـ ٤٨.

(١٢١) محمد سيد أحمد، «اغتيال السادات وخط السلام المنفرد»، حوليات سياسية، العدد ١ (شتاء ١٩٨٢)، ص ٥٣ ـ ٧٢.

(١٢٢) إلياس سحاب، «تحرير فلسطين أكثر واقعية من الاعتراف بإسرائيل»، قضايا عربية، العدد ٧ (نوفمبر ١٩٧٩)، ص ٧ ـ ١٢. وانظر أيضا: مجدي حماد، «آثار التسوية على النظام الإقليمي العربي»، قضايا عربية، العدد ٧ (نوفمبر ١٩٧٩)، ص٤٩١، ٢٥ ـ ٤٦.

(١٢٣) اعتمد هذا الجزء على المصدر الآتي:

محمد الأطرش، «التنمية العربية وبعض إشكالياتها»، في: المؤتمر القومي العربي، حال الأمة العربية ـ المؤتمر القومي العربي السابع، مصدر سابق، ص ٣٢٢.

(٣)

(١٢٤) حتي، مصدر سابق، ص ٦و٧.

(١٢٥) المصدر السابق، ص ٦٣ ـ ٦٥.

(١٢٦) الأزهر بوعوني، «نظام القرارات في جامعة الدول العربية»، شؤون عربية، العدد ٢٧ (مايو ١٩٨٣)، ص ١١٣.

(١٢٧) شتا، مصدر سابق، ص ٢٠ ـ ٢٨.

(١٢٨) بوعوني، مصدر سابق، ص ١١٤، وانظر أيضا:

أحمد طربين، «المشاريع الوحدوية في النظام العربي المعاصر»، في: الوحدة العربية: تجاربها وتوقعاتها، مصدر سابق، ص ٤١٢.

(١٢٩) سلوى لبيب، جامعة الدول العربية من ١٩٤٥ ـ ١٩٦٤، رسالة دكتوراه غير منشورة (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٧١)، ص ٢، ص ٣٤.

(١٣٠) شتا، مصدر سابق، ص ٢٣ و٢٤.

(١٣١) بوعوني، مصدر سابق، ص ١١٩.

(١٣٢) عبد الفتاح عمر، «التقرير التمهيدي»، في: مسألة تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، مصدر سابق، ص ٢٥ ـ ٢٧.

(١٣٣) أحمد يوسف أحمد، «قمة عمان وتطوير الجامعة العربية: رؤية نقدية مقارنة»، شؤون عربية، العدد ١٠٦ (يونيو ٢٠٠١)، ص ١٥ ـ ١٧.

(١٣٤) عز الدين فوده، «حول تعديل ميثاق جامعة الدول العربية»، مجلة معهد البحوث والدراسات العربية، العدد ٣ (مارس ١٩٧٢)، ص ٦٧.

(١٣٥) عبد القادر القادري، «انطباعات حول مشروع تعديل ميثاق الجامعة العربية»، شؤون عربية، العدد ٢٥ (مارس ١٩٨٣)، ص ١٠٠ و١٠١.
(١٣٦) فوده، مصدر سابق، ص ٦٧ و٦٨.
(١٣٧) صادق شعبان، «دخول تعديل الميثاق حيز التنفيذ»، شؤون عربية، العدد ٩ (نوفمبر ١٩٨١)، ص ٣٩.
(١٣٨) أحمد يوسف أحمد، «قمة عمان وتطوير الجامعة العربية: رؤية نقدية مقارنة»، مصدر سابق، ص ١٧ ـ ٢٠.
(١٣٩) عبد الفتاح عمر، مصدر سابق، ص ٤٤.
(١٤٠) انظر النص الكامل لمشروع تعديل الميثاق في:
الأمانة العامة لجامعة الدول العربي، نصوص: الميثاق، مشروع تعديل الميثاق وفق الصيغة التي اعتمدتها اللجنة العاملة لمثلي الدول الأعضاء (القاهرة: الأمانة العامة، ١٩٩١).
(١٤١) انظر بخصوص القمة الثلاثية: المؤتمر القومي العربي، حال الأمة ـ الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية للأمة العربية خلال عام ١٩٩٤، مصدر سابق، ص ١٠٠ و١٠١.
(١٤٢) انظر بخصوص ما تقدم بشأن مؤتمر القمة العربي عام ١٩٩٦: المؤتمر القومي العربي، حال الأمة العربية ـ المؤتمر القومي العربي السابع: الوثائق، القرارات، البيانات (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧)، ص ٨٩ ـ ٩٣.
(١٤٣) اعتمد هذا الجزء على: أحمد يوسف أحمد، «قمة عمان وتطوير الجامعة العربية: رؤية نقدية مقارنة»، مصدر سابق، ص ١٥ ـ ٢٢.
(١٤٤) المؤتمر القومي العربي، حال الأمة ـ الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية للأمة العربية خلال عام ١٩٩٤، مصدر سابق، ص ١٠١ـ ١٣٠.
(١٤٥) المصدر السابق، ص ١٠٣ و١٠٤.
(١٤٦) المصدر السابق، ص ١٠٦ـ ١٠٩.
(١٤٧) حتي، مصدر سابق، ص ٦٠ـ ٦٢.
(١٤٨) انظر في تفصيل دور الجامعة في التسوية السلمية للمنازعات العربية: أحمد الرشيدي، وظيفة جامعة الدول العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات (القاهرة: المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل، ١٩٩٢)؛ أحمد الرشيدي «مبدأ التسوية السلمية للمنازعات ـ في ميثاق جامعة الدول العربية وفي بعض المواثيق الدولية الأخرى ـ دراسة مقارنة»؛ شؤون عربية، العدد ٢٥، (مارس ١٩٨٢)، ص ١٨٤ ـ ١٩٧؛ محمد السيد سليم، «دور الجامعة العربية في إدارة المنازعات بين الأعضاء»، في: جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق، ص ١٦٧ ـ٢١٠.
(١٤٩) عبد الحسن زلزلة، مصدر سابق، ص ٢١٥.
(١٥٠) الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، مؤتمرات القمة العربية...، مصدر سابق، ص٦١.

(٤)

(١٥١) مطر وهلال، الجامعة العربية: الحاضر والمستقبل، مصدر سابق، ص ١١٩.
(١٥٢) المصدر السابق، ص ٨٣.
(١٥٣) المصدر السابق، ص ٨٣ و٨٤.
(١٥٤) المصدر السابق، ص ١٣٧.
(١٥٥) المصدر السابق، ص ١٢٠ و١٢١.
(١٥٦) المصدر السابق، ص ١٢٢ـ ١٢٤.
(١٥٧) المصدر السابق.
(١٥٨) جميل مطر، «مستقبل النظام الإقليمي»، المستقبل العربي، العدد ١٥٨ (نيسان،أبريل ١٩٩٢)، ص ١٧ ـ ٢١.

(١٥٩) Jerome Gleen and Theodore Gordom, eds. 1999 State of the Future: Challenges we Face at the Millennium (Washington, DC: American Council for the United Nations University, 1999).
وانظر العرض الذي أعده كاتب هذه الدراسة لهذا المصدر في: المستقبل العربي، العدد ٢٦٥ (مارس ٢٠٠١)، ص ١٧٤ ـ ١٧٨).

(١٦٠) صفوان قدسي، «محاولة في البحث عن معادل سياسي لحركة القومية العربية»، الفكر العربي، العددان ١١ ـ ١٢ (آب/أغسطس ـ أيلول/سبتمبر ١٩٧٩)، ص ١٢٢ ـ ١٣٢.

(١٦١) أحمد يوسف أحمد، «القومية والوحدة العربية»، الفكر العربي، العدد ٤ (سبتمبر ١٩٧٨)، ص ٣٢٢ ـ ٣٢٦.

(١٦٢) انظر بهذا الخصوص: عبد العزيز الدوري: التكوين التاريخي للأمة العربية: دراسة في الهوية والوعي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٤)؛ عبد العزيز الدوري، الجذور التاريخية للقومية العربية، (بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٦٠)، ومنير شفيق، في الوحدة العربية والتجزئة (بيروت: دار الطليعة، ١٩٧٩).

(١٦٣) شفيق، المصدر نفسه، ص ٤٢ ـ ٤٣ ـ ٦٦ ـ ٦٧، و ٧٤ ـ ٨٠.

(١٦٤) حليم بركات، «مستقبل الاندماج الاجتماعي والسياسي في المجتمع العربي»، في: القومية العربية في الفكر والممارسة، مصدر سابق، ص ١١٢.

(١٦٥) حليم بركات، المجتمع العربي المعاصر: بحث استطلاعي اجتماعي، مصدر سابق، ص ١١٢.

(١٦٦) محمد حسنين هيكل، في: مجدي حماد، محرر، ثورة ٢٣ يوليو: قضايا الحاضر وتحديات المستقبل (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٧)، ص ٨٢٦ ـ ٨٢٧.

(١٦٧) محمد عابد الجابري، في: المصدر نفسه، ص ٨٥١ ـ ٨٥٣.

(١٦٨) برهان غليون، «فكرة الوحدة في المغرب العربي: تكوين الجماعة الوطنية أو جدل الوحدة الديموقراطية»، المستقبل العربي، العدد ٨٨ (يونيو ١٩٨٦)، ص ٤ ـ ١٧.

(١٦٩) جميل مطر، «صعوبات تأسيس نظام جديد»، في السيد يسين، محرر، نحو تأسيس نظام عربي جديد (عمان: منتدى الفكر العربي، ١٩٩٢)، ص ٢٧٧ ـ ٢٨١.

(١٧٠) صحيفة المستقبل، في ١٩٩٩/١٢/٢٣.

(١٧١) صحيفة الأهرام، في ١٩٩٩/١١/٢.

(١٧٢) صحيفة الحياة، في ١٩٩٩/١١/١٢.

(١٧٣) صحيفة الأهرام، في ١٩٩٩١١//١٢.

(١٧٤) اعتمد هذا الجزء على المصدر الآتي: شتا، مصدر سابق، ص ٨٨ ـ ٩٣ .

(٥)

(١٧٥) اعتمد هذا الجزء على المصادر الآتية:
مطر وهلال، النظام الإقليمي العربي: دراسة في العلاقات السياسية العربية، مصدر سابق؛ مطر وهلال، الجامعة العربية: الحاضر المستقبل، مصدر سابق؛ حتي، مصدر سابق؛ شتا، المصدر السابق؛ الرشيدي، وظيفة جامعة الدول العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات؛ مصدر سابق.

(١٧٦) محمود عوض، «أمين جديد وعروبة مختلفة!»، صحيفة الحياة، بتاريخ ٢٠٠١/٦/١٩.

(١٧٧) المصدر نفسه.

(١٧٨) اعتمد هذا الجزء على المصدر الآتي:
جميل مطر، «إصلاح الجامعة العربية يبدأ عند الدول»، صحيفة الحياة، بتاريخ ٢٠٠١/٧/١٧.

(١٧٩) محمود عوض، «أمين جديد وعروبة مختلفة: عروبة القضية الواحدة»، صحيفة الحياة، بتاريخ ٢٠٠١/٦/٢٠.

(١٨٠) محمود عوض، «أمين جديد وعروبة مختلفة: عروبة القضية الواحدة»، صحيفة الحياة، بتاريخ ٢٠٠١/٦/٢٠.

(١٨١) رغيد الصلح، «إنقاذا لصدقية القرارات العربية الجماعية»، صحيفة الحياة، بتاريخ ٢٠٠١/٦/٧.
(١٨٢) نهلة الشال، «الجامعة العربية: نحو الفاعلية»، صحيفة الحياة، بتاريخ ٢٠٠١/٧/٢٢.
(١٨٣) صحيفة السفير، بتاريخ ٢٠٠١/٨/٣
(١٨٤) رغيد الصلح، «إنقاذا لصدقية القرارات العربية الجماعية»، مصدر سابق.
(١٨٥) نهلة الشال، «الجامعة العربية: نحو الفاعلية»، مصدر سابق.
(١٨٦) المصدر السابق.
(١٨٧) اعتمد هذا الجزء على المصدر الآتي:
سعيد رفعت، «جامعة الدول العربية: هل تشهد مرحلة جديدة بعد تعيين الأمين العام الجديد؟»، شؤون عربية، العدد ١٠٦ (يونيو ٢٠٠١)، ص ٧ ـ ١٤.
(١٨٨) محمود الريماوي، «الجامعة مؤهلة لاستدراك النقص وملء الفراغ»، صحيفة الحياة، بتاريخ ٢٠٠١/٦/٧.
(١٨٩) د. محمد الرميحي، «في ظل إعادة هيكلتها وصياغة رؤيتها: هل تحتاج الجامعة العربية إلى ذراع عسكرية؟»، صحيفة الرأي العام، بتاريخ ٢٠٠١/٧/١٧.
(١٩٠) انظر على سبيل المثال:
حديث الرئيس حسني مبارك إلى مجلة نيوزويك، بتاريخ ٢٠٠١/٤/٩.
(١٩١) رغيد الصلح، «يحبون عمرو موسى، فهل تنتقل هذه المحبة إلى الجامعة العربية»، صحيفة الحياة. بتاريخ ٢٠٠١/٥/٣٠.
(١٩٢) المصدر السابق.
(١٩٣) اعتمد هذا الجزء على الدراسة التي أعدها د. غسان العطية، وتعقيب: د. مصطفى المصمودي ود. عبد الملك عودة، والمداخلات عليها، في المصدر الآتي:
د. غسان العطية، «دور الجامعة العربية في الإعلام»، في: جامعة الدول العربية: الواقع والطموح، مصدر سابق ٤١١ ـ ٤٥٧.
(١٩٤) انظر: النظام الإقليمي العربي: الوضع الراهن والتحديات المستقبلية (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٨٩)، ص ٥٧ ـ ٩٥. وأيضا: د. سليمان حميد المنذري، «التطور التاريخي لآليات التكامل الاقتصادي العربي»، في: د. طه عبد العليم طه (محرر)، آليات التكامل الاقتصادي العربي (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٩٣)، ص ٩١.
(١٩٥) د. محمد لبيب شقير، الوحدة الاقتصادية العربية ـ تجاربها وتوقعاتها، مصدر سابق، ٣٣٥.
(١٩٦) المصدر السابق، ص ٣٥٠ ـ ٣٦٠. وأيضا د. عبد الحسن زلزلة، «العمل العربي المشترك على ضوء مؤتمر القمة الحادي عشر»، في: نحو عمل اقتصادي عربي مشترك ـ الورقة الرئيسية: وثيقة مقدمة لمؤتمر القمة العربية الحادي عشر ـ عمان ـ ١٩٨٠ (تونس: جامعة الدول العربية ـ الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية، سلسلة دراسات ووثائق اقتصادية، من دون تاريخ)، ص ز.
(١٩٧) د. طه عبد العليم طه، مصدر سابق، ص ٣٧ و٣٨.
(١٩٨) د. عبد الحسن زلزلة، «العمل العربي المشترك على ضوء مؤتمر القمة الحادي عشر»، مصدر سابق، ص هـ ـ و.
(١٩٩) الأمين العام لمجلس التعاون الخليجي، صحيفة الشرق الأوسط، بتاريخ ١٩٩١/٨/٣.
(٢٠٠) من بيان قمة مجلس التعاون الخليجي، في ١٩٩١/١٢/٢٥.
(٢٠١) صحيفة الأهرام، بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٨.
(٢٠٢) من بيان قمة مجلس التعاون الخليجي، في ١٩٩١/١٢/٢٥.
(٢٠٣) انظر بهذا الخصوص:
د. منذر خدام، الأمن المائي العربي: الواقع والتحديات (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١)؛ د. محمود الأشرم، اقتصاديات المياه في الوطن العربي والعالم (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١)؛ د. عبد المالك خلف التميمي، المياه العربية: التحدي والاستجابة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٩).

(٢٠٤) دراسة إنشاء الصندوق العربي للتنمية الزراعية (الخرطوم: المنظمة العربية للتنمية الزراعية، ١٩٩٠).

(٢٠٥) انظر بهذا الخصوص:

أوضاع الأمن الغذائي العربي ١٩٩٦ (الخرطوم: المنظمة العربية للتنمية الزراعية، ١٩٩٧)؛ د. محمد السيد عبد السلام، الأمن الغذائي للوطن العربي (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٩٨)؛ د. سالم توفيق النجفي، الأمن الغذائي العربي: المحددات الراهنة وإشكاليات المستقبل ـ رؤية اقتصادية للقرن الحادي والعشرين (الموصل: كلية الحدباء الجامعة ـ مركز الدراسات المستقبلية، ١٩٩٩).

(٢٠٦) انظر بهذا الخصوص:

د. حسين عبد الله، مستقبل النفط العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٠).

(٢٠٧) انظر دراسة للفترة السابقة على حرب الخليج الثانية، توضح حجم الكارثة التي ينطوي عليها هذا التوجه:

د. عبد الرزاق الفارس، السلاح والخبز: الإنفاق العسكري في الوطن العربي، ١٩٧٠ـ١٩٩٠: دراسة في الاقتصاد السياسي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٣).

(٢٠٨) انظر بخصوص تطور التصنيع العسكري العربي واحتمالاته:

طلعت أحمد مسلم، التعاون العسكري العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٠)، ص ٢٦٩ ـ ٣٠٦؛ د. يزيد صايغ، الصناعة العسكرية العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٢).

(٢٠٩) أحمد بهاء الدين، تقديم كتاب: د. علي الدين هلال، تحديات الأمن القومي العربي في العقد القادم (عمان: منتدى الفكر العربي، ١٩٨٦)، ص ٦ و٧.

(٢١٠) كلمة سمو الأمير الحسن بن طلال، المصدر السابق، ص ١٤.

(٢١١) أحمد بهاء الدين، مصدر سابق، ص ٧ و٨.

(٢١٢) د. مجدي حماد، «المنظمات الإقليمية ومسألة الوحدة»، في: الوحدة العربية: تجاربها وتوقعاتها، مصدر سابق، ص ٣٣٩ ـ ٣٨٥. وانظر أيضا: د. محمد لبيب شقير، الوحدة الاقتصادية العربية: تجاربها وتوقعاتها ـ الجزء الثاني، مصدر سابق، ص ٩١٩.

(٢١٣) د. علي الدين هلال، «ميثاق الجامعة العربية بين القطرة والقومية»، في: علي محافظة وآخرون، جامعة الدول العربية ـ الواقع والطموح (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣)، ص ٩٢.

(٢١٤) أحمد بهاء الدين، مصدر سابق، ص ٨ و٩.

(٢١٥) د. علي الدين هلال، تحديات الأمن القومي العربي في العقد القادم، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٢١٦) كلمة سمو الأمير الحسن بن طلال، مصدر سابق، ص ١٨.

الخاتمة

(٢١٧) انظر النص الكامل لمقررات القمة ـ إعلان عمان والبيان الختامي ـ في المصدر الآتي: شؤون عربية، العدد ١٠٦ (يونيو ٢٠٠١)، ص ٢٣٥ ـ ٢٤٧.

(٢١٨) شؤون عربية، العدد ١٠٧ (سبتمبر ٢٠٠١)، ص ٢٣٦ ـ ٢٤١.

المؤلف في سطور

د. مجدي حمّاد

* من مواليد يونيه ١٩٤٧، جمهورية مصر العربية.

* تخرج في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة ١٩٧٠.

* دكتوراه العلوم السياسية ـ جامعة القاهرة ١٩٨٠.

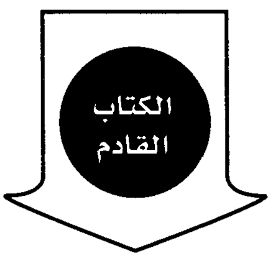
* اضطلع بمهمة تدريس العلوم السياسية في الجامعة الأمريكية في القاهرة، ومعهد البحوث والدراسات الأفريقية في جامعة القاهرة، وأكاديمية ناصر العسكرية العليا في القاهرة، والمعهد الدبلوماسي في وزارة الخارجية المصرية، والمعهد العالي للعلاقات العمالية الدولية، وكلية التجارة والعلوم السياسية وكلية التربية بجامعة الكويت.

* شارك في العديد من الندوات العلمية لمؤسسات بحثية منها: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في الأهرام، وأكاديمية ناصر العسكرية العليا في القاهرة، ومعهد التخطيط القومي في القاهرة، ومركز دراسات الوحدة العربية في بيروت، ومنتدى الفكر العربي في عمان، ومعهد الدراسات الدولية في جنيف، والمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب في الكويت.

* أشرف على رسائل ماجستير في المعهد الدبلوماسي في وزارة الخارجية المصرية.

* شارك في مناقشة رسائل دكتوراه في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، وأكاديمية ناصر العسكرية العليا.

* تقلد كثيرا من المناصب في رحلة عمله في مجال تخصصه، منها: خبير في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في



قضايا أدبية عامة

تأليف: إ. فريس

ب. موراليس

ترجمة وتقديم: د. لطيف زيتوني

الأهرام ١٩٧٦ - ١٩٨٢، ومدير تحرير مجلة «شؤون عربية»: إصدار جامعة الدول العربية ١٩٨٣ ـ ١٩٨٤، ودبلوماسي في جامعة الدول العربية ـ الأمانة العامة ١٩٨٤ ـ ١٩٩٧، ومعاون المدير العام لمركز دراسات الوحدة العربية: ١٩٩٨ ـ ٢٠٠١، ومدير الجامعة اللبنانية الدولية: منذ ٢٠٠٢ حتى الآن.

* له كثير من المؤلفات الأكاديمية في مجال تخصصه منها: صراع القوى الكبرى في أفريقيا (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في الأهرام، ١٩٧٧)، والنظام السياسي الاستيطاني ـ دراسة مقارنة بين إسرائيل وجنوب أفريقيا (بيروت: دار الوحدة، ١٩٨١)، وإسرائيل وأفريقيا ـ دراسة في إدارة الصراع الدولي (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٦)، وغيرها كثير.

* شارك مع آخرين في تأليف عدد كبير من الكتب منها: ثورة ٢٣ يوليو والتغيير الاجتماعي (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية في الأهرام ١٩٧٧)، والعلاقات العربية ـ الأفريقية (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٨)، وجامعة الدول العربية: الواقع والطموح (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣)، والعرب وأفريقيا (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٧)، وأزمة الديموقراطية في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٤)، والتراث وتحديات العصر في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥)، واستشراف مستقبل الوطن العربي خلال العقود الثلاثة المقبلة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٨).

* له دراسات وبحوث نشرت في كثير من المجلات السياسية المتخصصة، منها: «السياسة الدولية» ـ القاهرة، «قضايا عربية» ـ بيروت، «شؤون عربية» ـ تونس، «العلوم الاجتماعية» ـ الكويت، وغيرها كثير.

سلسلة عالَم المعرفة

«عالم المعرفة» سلسلة كتب ثقافية تصدر في مطلع كل شهر ميلادي عن المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ـ دولة الكويت ـ وقد صدر العدد الأول منها في شهر يناير العام ١٩٧٨.

تهدف هذه السلسلة إلى تزويد القارئ بمادة جيدة من الثقافة تغطي جميع فروع المعرفة، وكذلك ربطه بأحدث التيارات الفكرية والثقافية المعاصرة. ومن الموضوعات التي تعالجها تأليفا وترجمة :

١ ـ الدراسات الإنسانية : تاريخ ـ فلسفة ـ أدب الرحلات ـ الدراسات الحضارية ـ تاريخ الأفكار.

٢ ـ العلوم الاجتماعية: اجتماع ـ اقتصاد ـ سياسة ـ علم نفس ـ جغرافيا ـ تخطيط ـ دراسات استراتيجية ـ مستقبليات.

٣ ـ الدراسات الأدبية واللغوية : الأدب العربي ـ الآداب العالمية ـ علم اللغة.

٤ ـ الدراسات الفنية : علم الجمال وفلسفة الفن ـ المسرح ـ الموسيقا ـ الفنون التشكيلية والفنون الشعبية.

٥ ـ الدراسات العلمية : تاريخ العلم وفلسفته ، تبسيط العلوم الطبيعية (فيزياء، كيمياء، علم الحياة، فلك) ـ الرياضيات التطبيقية (مع الاهتمام بالجوانب الإنسانية لهذه العلوم)، والدراسات التكنولوجية.

أما بالنسبة لنشر الأعمال الإبداعية ـ المترجمة أو المؤلفة ـ من شعر وقصة ومسرحية، وكذلك الأعمال المتعلقة بشخصية واحدة بعينها فهذا أمر غير وارد في الوقت الحالي.

هذا الكتاب

يعكس هذا الكتاب محصلة التخصص الأكاديمي لمؤلفه في الشؤون العربية لأكثر من ثلاثة عقود، وخبرته من العمل في الأمانة العامة لجامعة الدول العربية لمدة خمسة عشر عاما.

وهو يجيء في زمانه وأوانه؛ قبل أيام من انعقاد مؤتمر القمة العربية القادم في تونس ٢٨ ـ ٢٩ مارس ٢٠٠٤، الذي يتصدر جدولَ أعماله إصلاحُ جامعة الدول العربية.

لا شك في أن وجود الجامعة قد أصبح على المحك، لأن المستقبل العربي ذاته يتعرض لمخاطر وتحديات جدية وجوهرية، تمس كيانه وهويته وعقيدته، ووضعتِ النظام العربي، بحق، على مفترق طرق. إن القرارات السياسية التي ستُتخذ في الأعوام القليلة القادمة سوف تطرح تأثيراتها لسنوات طويلة مقبلة، والمطلوب في هذه المرحلة هو بديل يفيد من الواقع الجديد للمنطقة، فيما يحمي ويصون النظام العربي من احتمال ذوبانه في نطاق آخر يفقده هويته القومية.

ولا شك في أن مرور ستة عقود على إنشاء الجامعة يعطينا الآن فرصة كافية لتقييم دور الجامعة في وطننا العربي، ولتقدير أسباب الهجوم الذي تتعرض له، ولتحديد مدى «شرعيته». ويقودنا ذلك إلى تحليل مؤسسات النظام العربي، بالتركيز على تطور الجامعة، ومحاولات تطويرها، للبحث عن مكمن الأزمة التي تعترض سبيل هذه المؤسسات. ثم يقودنا هذا بالضرورة إلى الحديث عن «المتغير الأصيل» في تفسير أزمة النظام العربي ومؤسساته، وإلى التساؤل عن مظاهر ذلك وأسبابه. وفي هذا السياق يتطرق البحث إلى مسألة «بديل جامعة الدول العربية» المطروحة بقوة للمناقشة في هذه المرحلة. وأخيرا يعالج الكتاب مجموعة المبادرات والمقترحات المقدمة من أجل تطوير الجامعة وتفعيل دورها.

ISBN 99906-0-124-0
رقم الإيداع (٢٠٠٤/٠٠٠٥٣)